

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR  
FACULTAD DE ECONOMÍA**

**Disertación previa a la obtención del título de Economista**

***Estructura de los ingresos del Distrito Metropolitano de  
Quito 2006-2011 y alternativas de financiamiento***

**Simón Curci Salazar  
simoncurci@hotmail.com**

**Rubén Flores Agreda  
reflores@puce.edu.ec**

**Quito, enero 2013**

## ***Resumen***

Con el crecimiento acelerado de la ciudad, surgen nuevas necesidades. Las mismas que requieren de importantes inversiones. Si bien es cierto que los ingresos municipales han tenido una tendencia creciente en los últimos años, las magnitudes de las inversiones hacen que estos no sean suficientes. Es ahí donde nace la importancia de buscar nuevos mecanismos de financiamiento, que permitan apalancar los proyectos planificados. Todo esto dentro del marco normativo vigente.

***Palabras clave:*** ingresos municipales, mecanismos de financiamiento.

# **Estructura de los ingresos del Distrito Metropolitano de Quito 2006-2011 y alternativas de financiamiento**

<b>Introducción .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Planteamiento del problema:.....</b>	<b>6</b>
<b>1.1 Pregunta general.....</b>	<b>6</b>
<b>1.2 Objetivo general .....</b>	<b>6</b>
<b>1.3 Objetivos específicos .....</b>	<b>6</b>
<b>1.4 Preguntas específicas: .....</b>	<b>6</b>
<b>1.5 Justificación .....</b>	<b>6</b>
1.6 Delimitación .....	7
<b>1.7 Tipo de investigación .....</b>	<b>7</b>
<b>1.8 Técnicas de investigación.....</b>	<b>7</b>
<b>1.9 Fuentes de información .....</b>	<b>7</b>
1.10 Tratamiento de la información.....	7
<b>2 Fundamentos teóricos .....</b>	<b>8</b>
2.1 Estado .....	8
<b>2.1.1 Papel del Estado.....</b>	<b>8</b>
<b>2.1.2 Bienes y servicios públicos.....</b>	<b>9</b>
<b>2.1.3 Ingresos públicos.....</b>	<b>10</b>
2.2 Tributos.....	10
2.2.1 Impuestos.....	11
2.2.2 Tasas .....	12
2.2.3 Contribución especial de mejoras.....	12
2.2.4 Características deseables de un sistema tributario.....	12
2.3 Autonomía Fiscal .....	13
2.3.1 Descentralización .....	14
2.4 Endeudamiento .....	16
2.4.2 Bonos.....	16
2.4.3 Titularización .....	17
<b>3 Marco normativo para los ingresos municipales .....</b>	<b>18</b>
3.1 Constitución de la República.....	18
3.1.1 Constitución 1998.....	18
3.1.2 Constitución 2008.....	18

3.2 Leyes .....	19
3.2.1 Ley Orgánica de Régimen Municipal .....	19
3.2.2 Ley especial de distribución del 15% del presupuesto del gobierno central para los gobiernos seccionales .....	20
3.2.3 Ley de desarrollo seccional .....	21
3.2.4 Ley que otorga a través de donaciones voluntarias, participación en el impuesto a la renta a los Municipios y Consejos Provinciales .....	21
3.2.5 Ley de régimen tributario interno .....	21
3.2.6 Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización ....	22
3.2.7 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas .....	22
3.3 Ordenanzas Municipales .....	23
3.3.1 Ordenanza impuesto predial urbano .....	23
3.3.2 Ordenanza impuesto predial rustico .....	23
3.3.3 Ordenanza impuesto a la patente .....	23
<b>4. Ingresos municipales periodo 2006- 2011 .....</b>	<b>24</b>
4.1 Ingresos .....	24
4.1.1 Ingresos corrientes .....	26
4.1.2 Ingresos de capital .....	35
4.1.3 Ingresos de financiamiento .....	37
4.1.4 Incidencia de los impuestos en el presupuesto municipal .....	42
4.1.5 Planificación y presupuestación contra recaudación .....	46
4.2 Presupuesto general del Estado .....	47
<b>5 Gastos Municipales .....</b>	<b>50</b>
<b>6 Alternativas de financiamiento .....</b>	<b>54</b>
6.1 Descentralización .....	55
6.2 Financiamiento alternativo .....	59
6.3 Impuesto a la plusvalía .....	62
<b>Conclusiones</b>	
<b>Recomendaciones</b>	
<b>Referencia bibliográfica</b>	

# Introducción

La ciudad de Quito crece a un ritmo importante, con esto también crecen las necesidades de sus habitantes. Bajo este escenario el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito como gobierno municipal y según las competencias asignadas en la ley, debe satisfacer dichas demandas. Para lo cual necesita contar con una estructura de ingresos que permita la sostenibilidad de proyectos que permita sustentar esta demanda creciente de bienes y servicios públicos. Razón por la cual la presente disertación busca proponer la búsqueda de financiamiento alternativo.

Para esto es necesario repasar el marco teórico sobre el papel del Estado, considerando que la disertación trata de un gobierno sub nacional es importante entender teóricamente cómo funciona la autonomía. De igual manera hay que entender los conceptos de ingresos que tienen los gobiernos autónomos descentralizados.

En una segunda parte y al tratarse de una tesis enfocada en el sector público, es importante ubicar el marco normativo. Es por esto que rápidamente se hace un recuento de la normativa en orden jerárquico. Hay que tomar en cuenta que la normativa es cambiante según la ideología de los gobiernos de turno. Y que en el periodo de estudio existieron cambios importantes en la normativa que regula los ingresos de los municipios en los años de análisis de esta disertación.

Una vez expuesto el marco normativo, se realiza un análisis horizontal y vertical de los ingresos del Municipio de Quito desde el año 2006 hasta el año 2011. Separándolos según el tipo de ingreso, definido por el ente rector de las finanzas públicas a nivel nacional. Y a la vez se explica más a fondo la normativa legal que sirve como explicación de ciertas variaciones. En este capítulo además se ve rápidamente el presupuesto general del Estado que también ayuda a explicar el comportamiento de los ingresos municipales.

Si bien la disertación se enfoca en los ingresos, una lectura solo de los mismos, puede resultar incompleta. Ya que no se puede conocer la magnitud de lo que se está presentando sino existe una contraparte. Dicho de otra manera con un análisis exclusivamente de los ingresos no se puede conocer si estos son suficientes para cubrir las demandas existentes, son simplemente números. Es por esto que se hizo un análisis de los gastos en el mismo periodo y de igual manera analizados desde el tipo de gasto definido por el Ministerio de Finanzas.

Una vez analizado los dos lados del presupuesto, se puede justificar que el Municipio mismo debe impulsar un ejercicio para conseguir financiamiento alternativo en primer lugar para tener menor independencia de las transferencias del gobierno central y sobre todo para lograr los grandes proyectos que requiere actualmente la ciudad. Es por esto que se proponen algunas alternativas de ingresos considerando siempre la parte normativa.

# **1. Planteamiento del problema:**

## **1.1 Pregunta general**

¿Cuáles son las posibles fuentes de financiamiento para el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito según el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización?

## **1.2 Objetivo general**

Plantear posibles fuentes de financiamiento en el marco de la nueva regulación para el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito que permitan lograr las realizaciones estructurales planteadas en el plan de gobierno.

## **1.3 Objetivos específicos**

- Analizar la evolución de los ingresos municipales para los años 2006-2011 según sus principales componentes.
- Analizar las posibles fuentes de financiamiento del Municipio de Quito para disminuir la dependencia de las transferencias del Gobierno Central

## **1.4 Preguntas específicas:**

- ¿Cuál fue la evolución de los ingresos municipales durante los años 2006-2011?
- ¿Qué cambios experimentaron los ingresos con el cambio de normativa a partir de la Constitución de la República del 2008?
- ¿Cuáles son posibles fuentes de financiamiento adicionales que podría optar el Municipio de Quito?

## **1.5 Justificación**

La ciudad de Quito crece a ritmo acelerado y cada día se demanda mayor cantidad de bienes y servicios, además de una mejor calidad en los mismos. Proveer estos servicios a la ciudadanía tiene cierto costo, el cual no será un tema de estudio en esta investigación.

Esta investigación va encaminada a ver el otro lado del presupuesto. Los ingresos que genera el Estado, en este caso, el Municipio para contar con los recursos suficientes para proveer de la mejor manera los bienes y servicios públicos demandados.

Los ingresos del Municipio provienen de diversas fuentes, todas amparadas en un marco legal y, a partir de ahí, con creatividad se busca conseguir mayores ingresos sin afectar a la mayoría de la población. Dichas leyes, a su vez, son cambiantes y recién a finales del año 2010 se aprobó una nueva ley que marca las nuevas normas para la obtención de recursos para los gobiernos autónomos descentralizados.

Es por esto que en la investigación que se presenta a continuación, se hace un análisis comparativo de los ingresos de los últimos cuatro años, además se analiza la ley por la cual se regían los ingresos y la nueva ley aprobada para así dar alternativas de posibles nuevas fuentes de financiamiento.

## **1.6 Delimitación**

El presente estudio se centrará en el análisis de los ingresos de la planta central del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito para los años 2006-2011. Para ver como afecto la nueva normativa y a partir de ahí plantear fuentes alternativas de financiamiento.

## **1.7 Tipo de investigación**

El tipo de investigación es descriptiva, ya que en la misma se describe la información recopilada, para realizar un análisis comparativo de los distintos años. En la segunda parte de la disertación también se compara la legislación anterior y actual, que regula la obtención de recursos para el Municipio necesarios para la ejecución de sus planes. Y por último exploratoria debido a que se va a trabajar con posibles fuentes de financiamiento.

## **1.8 Técnicas de investigación**

De acuerdo al tipo de investigación para esta disertación, será una técnica inductiva, ya que con el análisis de los ingresos históricos del Municipio de Quito y la normativa vigente se va a recomendar posibles fuentes de financiamiento.

## **1.9 Fuentes de información**

Las fuente de información que se van a manejar en esta disertación son datos obtenidos del sistema presupuestario de la Dirección Metropolitana Financiera del Municipio de Quito para los años 2006-2011. Las leyes que regulan el funcionamiento y financiamiento de los gobiernos autónomos descentralizados.

## **1.10 Tratamiento de la información**

Se procesará la información obtenida para realizar un análisis comparativo año a año de los ingresos municipales. Después se analizaran las leyes que regulaban y regulan dichos ingresos para encontrar sus diferencias y con la nueva normativa se procederá a ver la posibilidad de cobrar los nuevos impuestos.

## **2 Fundamentos teóricos**

### **2.1 Estado**

En la mayoría de países existe lo que se conoce como una economía mixta. Es decir que las actividades económicas dependen de dos actores. Uno de estos son las instituciones privadas. Mientras que el otro es el Estado. Que además no es solo un actor en la provisión de bienes y servicios para la ciudadanía, sino que también se encarga de tomar decisiones que afectan al sector privado y su producción, como son los impuestos o subsidios (Stiglitz, 1988: 12).

El sector público, a su vez, está compuesto por varios órganos, con una estructura descentralizada, la cual cuenta con varios niveles para mayor facilidad en la ejecución de competencias (Stiglitz, 1988:18). Normalmente dichas competencias ejecutadas por los diferentes niveles de gobierno se complementan unas a otras para brindarle a la población los bienes y servicios demandados. Por lo que se podría decir que el Estado es un conjunto de instituciones públicas encargadas de proveer ciertos tipos de bienes y servicios, administrando los recursos de todo el país.

#### **2.1.1 Papel del Estado**

“Adam Smith afirmó que la competencia inducía a los individuos, en la búsqueda de sus propios intereses privados, a fomentar el interés público” (Stiglitz, 1988: 64). Por lo que cada individuo, al buscar maximizar su beneficio particular, provocaba a su vez un incremento del beneficio público. Por lo tanto, el propio comportamiento de cada persona permitía que la economía crezca y, más importante aún, que exista un mayor bienestar, sin que tenga que intervenir otro actor para guiar la conducta de los individuos. Esto funcionaría bien dadas ciertas condiciones específicas, pero cuando estas se rompen se conocen como fallos del mercado.

Estos fallos de mercado es lo que hace que el Estado tenga que intervenir en la economía. Según Stiglitz (1988), los fallos que pueden existir son:

- Fallo en la competencia: para que funcione la asignación eficiente como argumentaba Adam Smith, necesariamente debe existir un mercado competitivo, condición que no siempre se cumple. Muchas veces son pocas o inclusive una empresa la que acapara el mercado y su condición de dominio hace que pueda fijar el precio libremente y exista una pérdida del bienestar social.
- Bienes públicos: muchas veces hay bienes y servicios necesarios que no son suministrados por el sector privado, ya que no le representarían un beneficio suficiente o no podrían tener el beneficio sin que otras empresas también los disfruten sin haber pagado por ellos.
- Externalidades: muchas veces los actos de una empresa afectan directamente a otras empresas o personas. Estos costos o beneficios muchas veces no son cuantificados por las empresas y si el Estado no lo hace, las externalidades podrían afectar en gran magnitud al bienestar social.



- Mercados incompletos: “si no existe un bien o servicio que sea suministrado, aún cuando el coste de suministrarlo sea inferior al que se está dispuesto a pagar por este” (Stiglitz, 1988: 80) existe un mercado incompleto y esto reduce el bienestar de la población.
- Fallos de información: una de las razones por las que el Estado tiene la obligación de intervenir, es porque muchas veces el mercado por si solo suministra muy poca información, lo que puede ser que beneficie a una de las partes y afectando el bienestar de la otra.

Las causas enumeradas anteriormente podrían explicar la necesidad de la intervención del Estado en la economía. Sin embargo la función que este debería tener, difiere según las distintas escuelas de pensamiento.

Los clásicos no tienen pensamientos explícitos sobre el rol del Estado. Básicamente manifiestan que su rol es el representar a todos los individuos por igual, y con funciones netamente políticas basada en la libertad personal y el aseguramiento de la propiedad privada. En materia económica el Estado no debe interferir, pues el mercado tiene mecanismos de autorregulación y no necesita de una fuerza externa para funcionar (Pacheco, 2004: 156).

La escuela neoclásica al igual que la clásica, ve al Estado como la autoridad social a niveles políticos, y debe ocuparse de temas como, por ejemplo, la seguridad interna y externa. Sin embargo, en el ámbito económico, el mercado es capaz de auto regularse y a su vez cumple con todas las funciones económicas y sociales para los individuos (Pacheco, 2004: 212).

El enfoque keynesiano, a diferencia de las dos escuelas anteriores, dice que el mercado no cuenta con componentes de autorregulación, por lo cual se vuelve indispensable que el Estado intervenga. Keynes afirmaba que la intervención del Estado depende del ciclo económico de una nación. En épocas de prosperidad económica se debe incrementar los impuestos y disminuir los gastos, para tener recursos suficientes en ciclos económicos depresivos. Mientras tanto en épocas depresivas, la fórmula debía ser la opuesta, para así estimular la economía y poder acelerar el crecimiento. (Pacheco, 2004: 223)

## **2.1.2 Bienes y servicios públicos**

Los bienes y servicios pueden dividirse en dos clases. Privados y públicos. Los bienes privados son excluibles, es decir que es posible impedir que una persona lo utilice si este está siendo utilizado por otra, y además son bienes rivales, que es cuando una persona lo utiliza reduce el uso por parte de otra. Mientras tanto los bienes públicos no son ni excluibles ni rivales.

Para saber si un bien es público es necesario conocer la cantidad de beneficiarios y si estos pueden ser excluidos. Un bien público es aquel que genera beneficios colectivos.

Otra diferencia importante entre los bienes públicos y privados, es su financiamiento. Los primeros son pagados por los contribuyentes, aunque esto puede generar un problema en el sentido que algunos no estén dispuestos a pagar y aún así se benefician. Los segundos en cambio se financian a través del sistema de precios.

Si bien el Estado es productor, también es un importante consumidor. No todos los bienes que ofrece son producidos, muchos son adquiridos, en el caso de obras, normalmente se contrata a una empresa encargada de realizar realmente la obra.

El gasto público puede ser agrupado en cuatro categorías (Sachs, Larraín. 2006:512).

- El consumo del gobierno, el mismo que incluye los salarios de los empleados públicos y los bienes y servicios para su consumo corriente.
- Inversión del gobierno, los que incluyen diferentes formas de gasto de capital, como la construcción de obras.
- Transferencias al sector privado, como pensiones de retiro, seguro de desempleo entre otras.
- Intereses sobre la deuda pública.

## **2.1.3 Ingresos públicos**

Cualquiera sea la escuela económica que se siga, el Estado debe contar con los recursos necesarios para poder proveer de bienes y servicios públicos. Los ingresos públicos son “los recursos monetarios que el Estado y los demás entes públicos menores obtienen de su propio patrimonio y del patrimonio de los particulares, para la realización del gasto público” (Morales, 1985: 4). Estos ingresos pueden provenir de distintas fuentes. Entre las mismas están los ingresos voluntarios o gratuitos, los ingresos contractuales y los ingresos obligatorios.

Los ingresos voluntarios o gratuitos como su nombre lo indica nacen de la iniciativa ciudadana, ya sea local o internacional. Un ejemplo de dichos ingresos son las donaciones, ya que estos provienen por la gestión del propio Estado como buscar cooperación, o de un propósito altruista de quien ofrece estos ingresos (Morales, 1985:4).

Los ingresos contractuales, son aquellos que genera el propio Estado, pero que en este caso actúa como personalidad jurídica. Es decir como los ingresos que obtiene el Estado de las empresas públicas y la provisión de bienes y servicios de las mismas. (Morales, 1985: 4).

Los ingresos obligatorios “son los ingresos denominados de derecho público. Son aquellos que el Estado obtiene de los ciudadanos usando su poder o soberanía” (Morales, 1985: 4). Dentro de estos ingresos se encuentran los tributos, ya que son pagados por los ciudadanos bajo alguna figura legal que norma el Estado.

## **2.2 Tributos**

“Los tributos son prestaciones debidas por mandato de una ley a un ente público” (Morales, 1985: 83). Es decir, son contribuciones que realiza la ciudadanía en favor del Estado, debidamente amparadas en alguna ley. Los tributos tienen básicamente dos finalidades. La primera es conocida como fiscal y se basa en la necesidad de obtener ingresos para el fisco y para poder cubrir la demanda ciudadana de bienes y servicios. La segunda es la

extraoficial, que sirve como un instrumento de la política económica. Con lo cual el Estado puede incentivar o desincentivar según lo que desee determinadas actividades.

## 2.2.1 Impuestos

Son cuotas de riqueza privada, renta o capital que el Estado por su poder exige obligatoriamente a un contribuyente por la posesión de un patrimonio, circulación de bienes o la adquisición o gastos. Su cobro no se encuentra condicionado por la prestación de un servicio público al contribuyente. El impuesto toma en cuenta la capacidad contributiva del contribuyente (Morales, 1985: 100).

Se podría decir que los impuestos existen desde que se crearon los estados (Stiglitz, 1988: 425). Por ejemplo, la Biblia definió el diezmo como una parte que se debía entregar con propósitos redistributivos y para la manutención de la Iglesia. Para la edad media, los individuos debían trabajar directamente para sus señores. Analizando esta figura se puede visualizar que dichos trabajos eran una clase de impuestos, ya que el señor se beneficiaba de los mismos sin ninguna contraprestación.

En el Ecuador la reseña de la tributación colonial empezó con la mita, la cual era un sistema de organización social de los incas, los cuales debían realizar ciertas tareas comunitarias. Más adelante y con la colonización por parte de España se introdujo el diezmo. El cual se daba por el convenio entre Papado y los Reyes Católicos. Su distribución era 25% para el Cabildeo Eclesiástico, 25% para el Obispo y el 50% restante se dividía en 9 partes de las cuales 7 eran para edificaciones religiosas y hospitales y dos iban para la Corona. En 1630 se crea la mesada eclesiástica, la cual era una contribución mensual para los eclesiásticos y el desempeño de sus funciones. En el año 1632 se crea la media anata la cual recaía sobre los cargos, empleos y oficios. El monto a pagar era la mitad de lo que se iba a percibir en el primer año. También se creó el donativo gracioso, el cual se solicitaba con el fin de atender alguna urgencia real. También indígenas debían dar una erogación a los sacerdotes a cambio de las enseñanzas. En 1640 aparece el papel sellado para el despacho de asuntos administrativos y judiciales. Otro tributo fue el de indios, este debía ser pagado por todos los indios entre 18 y 50 años, exceptuando a los curacas. Y debía ser recolectado por el cacique. Otros impuestos existentes fueron aduana, que se pagaba sobre las mercaderías que se transportaban vía marítima. El derecho de avería sobre las mercaderías que ingresaban al puerto. Alcabala, el mismo que correspondía al 2% de las cosas que se comercializaban en piedras preciosas (Morales, 1985: 110-112).

Como se mencionó anteriormente, los impuestos cumplen con dos tareas, la de financiar el presupuesto público y la segunda como manejo de política económica. Ya que estos afectan directamente las decisiones de las personas, en aspectos como el trabajo, ahorro, educación y consumo. La idea sería lograr que los impuestos no cambien la conducta de las personas, pero esto es básicamente imposible (Stiglitz, 1988: 433).

Aún así existen los llamados impuestos no distorsionadores, estos son aquellos impuestos que los ciudadanos no pueden afectar sus obligaciones fiscales con sus decisiones. También son conocidos como impuestos de cuantía fija, es decir que su pago no depende

de algún factor específico. En cambio con un impuesto distorsionador, el contribuyente puede alterar la obligación tributaria, al comprar menor cantidad de un bien.

## **2.2.2 Tasas**

Al contrario de los impuestos,” las tasas son cuotas que exige el Estado por el beneficio individual que proviene del consumo de ciertos servicios públicos, con el objetivo de cubrir una parte del costo de tales servicios” (Morales 1985, 103). Es decir que el pago de este tributo sólo debe ser pagado por el contribuyente en caso de que utilice efectivamente o potencialmente un servicio público y en este caso no se toma en cuenta la capacidad económica del contribuyente.

## **2.2.3 Contribución especial de mejoras**

Este tributo es “el precio que el Estado exige por el provecho particular medible que los propietarios de un inmueble obtienen directa o indirectamente, por la ejecución de ciertos servicios públicos” (Morales 1985, 103-104). Es decir es una cantidad de dinero que paga un contribuyente por una obra específica realizada por el Estado que no puede ser divisible y provoca que el valor del inmueble aumente sin una inversión aparente, como, por ejemplo, la pavimentación de una calle o el mejoramiento de la vereda del frente de una propiedad.

## **2.2.4 Características deseables de un sistema tributario**

Si bien es cierto que no existe un sistema tributario perfecto, hay la creencia de que un buen sistema debe reunir ciertas características básicas, entre las cuales se encuentran las siguientes (Stiglitz, 1988:430):

- **Eficiencia económica:** es decir que el impuesto no genere grandes cambios en la conducta de los ciudadanos al disminuir su bienestar.
- **Sencillez administrativa:** es importante recordar, que un objetivo de los impuestos es recaudar recursos, por lo tanto estos deben ser fáciles y baratos al momento de administrar, para que la recaudación sea mayor a su costo.
- **Flexibilidad:** el entorno es siempre cambiante, por lo que se vuelve necesario que los impuestos se puedan adaptar a dichos cambios para no perjudicar a la economía en su conjunto, por ejemplo en un de recesión, sería conveniente que el Estado reduzca sus ingresos para no afectar el poder adquisitivo de la gente.
- **Responsabilidad política:** esto quiere decir que el impuesto debe estar diseñado de tal forma que exista transparencia en lo que se está pagando.
- **Equidad:** si bien es cierto que los impuestos deben ser equitativos, existen diferentes maneras de definir dicha equidad. La equidad horizontal, donde todos son tratados por igual. Mientras que la equidad vertical parte del principio que los individuos que se encuentran en mejores condiciones deben pagar más, que aquellos que están en peores condiciones.

## 2.3 Autonomía Fiscal

Como se mencionó anteriormente, existen distintos niveles de gobierno, para el caso de esta disertación se va hablar del gobierno central y gobierno autónomo descentralizado (gobierno municipal).

Esta distinción en los distintos niveles de gobierno tiene como finalidad la definición en ejecución de competencias para el beneficio del ciudadano. La relación existente entre dichos niveles suele ser sumamente compleja, ya que implica la financiación, la regulación y la administración de los programas planteados (Stiglitz, 1988: 722). Además, es complicado que exista una relación sin interposición, es decir que no se repitan exactamente los mismos proyectos por un lado. Y, por otro lado, que no se dupliquen en la búsqueda de recursos.

La relación existente según Stiglitz (1988) se basa en 4 ámbitos.

1. Regulación: el gobierno central es el encargado de regular a los gobiernos autónomos descentralizados, es decir que no por su autonomía, pueden promulgar cualquier tipo de ley. Por ejemplo no pueden imponer una ley que se interpongan a con una del gobierno central.
2. Incentivos: también llamadas ayudas concretas, son subvenciones condicionadas, que tienen como finalidad influir de cierto modo en las decisiones que tomen los gobiernos municipales. El gobierno central ayuda, siempre y cuando le interese lo que el gobierno autónomo realice con dichos recursos y, sobretodo, que si están en la misma línea que se quiere estimular el gobierno central. Si esto no sucede simplemente se retirarían los recursos.
3. Administración de fondos federales (centrales): varios programas provienen del gobierno central, así como los recursos destinados a cumplir dichos programas, pero en ciertos casos el administrador de los fondos son los gobiernos municipales.
4. Reparto general de ingresos: el estado obtiene sus recursos de todo el territorio y luego distribuye una parte entre los municipios, en forma de subvenciones incondicionadas, que pueden ser utilizadas con cualquier fin. Dichas transferencias tienen dos razones en particular según Stiglitz. La primera es que la recaudación por parte del gobierno central puede ser más eficiente y los costos administrativos que existirían por una subida de impuestos para financiar ciertas obras municipales o regionales son insignificantes. La segunda razón, es que la riqueza de las regiones y, por ende, sus bases tributarias pueden ser diferentes en los distintos lugares del país, y no necesariamente la zona donde se recauda mayor cantidad de ingresos, sea la zona con mayores necesidades básicas o que necesiten mayor gasto.

## 2.3.1 Descentralización

“La descentralización se puede definir en términos generales como un proceso de transferencias de competencias y recursos de la administración nacional o central de un determinado Estado, hacia las administraciones sub nacionales” (AGHON, 1993:8). Para esto se requiere que el país este dividido territorialmente en unidades inferiores, cada una con su respectivo gobierno.

El padre de la descentralización como idea para gobernar es Alexis de Tocqueville, el mismo se sustentó en la formación histórica-social de Nueva Inglaterra. El partió de la idea “que la soberanía reside en el pueblo, por lo que cada individuo constituye una parte igual de esta soberanía y tiene igual derecho de participar en el gobierno del Estado. Y aunque cada individuo sea igualmente capaz de autogobernarse obedece a la sociedad” (Finot, 2001:27). Esto no se debe a la utilidad que tiene el individuo al ser parte de la sociedad, sin embargo para esta unión debe existir un regulador.

El punto de partida de esta sociedad es la comuna, en la cual todos los individuos participan directamente. Un lugar donde se resolvían todas las necesidades cotidianas. Las organizaciones más grandes como los condados y estados tenían las facultades legislativas pero sus decisiones debían ser ejecutadas a través de las comunas. Toda la organización federal de Estados Unidos se habría basado en el sistema de comunas. Aunque el autor de esta teoría sabía que este es un caso único y respondía a las características específicas de los ciudadanos que migraron desde Europa.

En el libro “Descentralización en América Latina: teoría y práctica” de Ivan Finot, se hace una cronología de la descentralización, así como los distintos enunciados de los pensadores en materia económica sobre el tema que se describen a continuación.

Empezando por Samuelson, desde el planteamiento del problema de la asignación para la provisión de bienes públicos. Los cuales responden a preferencias agregadas y mientras estos satisfagan menos a la ciudadanía mayor será la evasión de impuestos.

Más adelante cita a Tiebout, quien planteó que dicho problema se puede resolver con la provisión descentralizada, ya que en este caso la gente puede “votar con los pies” trasladándose a la comunidad de su preferencia. Esta idea fue criticada ya que Tiebout no consideraba variables como el ingreso de las personas, que no permitiría que el traslado sea tan sencillo.

Más adelante menciona a Ostrom, Warren y el propio Tiebout analizaron la provisión de bienes y servicios en una gran ciudad, concluyendo que cuando la provisión es circunscrita territorialmente no hay economías de escala que justifiquen una provisión centralizada.

En efecto se demostró que al gobernar de una manera descentralizada se pueden tomar decisiones que se acerquen más a las preferencias colectivas e individuales. El problema está en que la demanda de los diferentes servicios no siempre coincide con la organización política existente.

Una de las grandes desventajas que presenta la descentralización es la disparidad en términos de ingresos. Para equiparar esta situación se requiere que exista un sistema de transferencias.

Según Finot (2001), existen varios tipos de sistemas de transferencias intergubernamentales, entre las cuales están:

- Distribución secundaria: devolver o distribuir: partiendo de que existen importantes desequilibrios, una manera de lograr la equidad, dependerá de los criterios de distribución dominante de cada esquema. Para esto es necesario un esquema que tome en cuenta indicadores explícitos en cada región. En América Latina cada país tiene su propio esquema. Entre los más comunes están aquellos que determinan la transferencia tomando en cuenta la población, la recaudación de la zona.
- Transferencias con condicionales generales y específicos: en este caso están las transferencias que la prioridad sea definida por el gobierno central y transfiera los recursos para el cumplimiento de esa prioridad.
- Transferencias condicionadas con contraparte: en este caso la idea de la transferencia es incentivar a los gobiernos sub nacionales a cumplir con determinada política descentralizada pero definida centralizadamente. Para esto es necesario que exista un consenso entre los distintos niveles de gobierno

Históricamente la conformación de las naciones latinoamericanas fue necesaria la existencia de procesos de centralización. Fundamentalmente en los aspectos de educación y salud. Los mismos que antes eran entregados por la iglesia.

Con el paso del tiempo, se transfirió dichas competencias a los municipios, los cuales por falta de recursos y la importancia de los objetivos no pudieron mantener estas competencias y por los años setentas tuvieron que transferirlas a los gobiernos centrales.

Más adelante los gobiernos centrales también intervendrían en la provisión de otros servicios como agua potable y alcantarillado. Además de centralizar la provisión de servicios, se empezó a intervenir en la economía para controlar la inflación, proteger a la industria e inclusive impulsar ciertos sectores estratégicos. Más adelante se empezaría a planificar centralizadamente.

Si bien los procesos de centralización trajeron varios aspectos positivos en término de cobertura de servicios, hicieron que el crecimiento económico se concentrará en pocas regiones apoyando a monopolios, crearon una corriente clientelista. Además ya existía una mayor complejidad, la misma que se tradujo en menos eficiencia y por ende mayores costos, lo que se reflejó en el aumento de la deuda pública. La alta deuda pública produjo una reducción de la inversión pública y en la búsqueda de reducir el déficit se empezó a delegar las funciones, así como también a privatizar las empresas públicas. Con ello subió la inversión privada, dejando que la teoría del libre mercado tome fuerza.

Con el tiempo se vio la importancia de desarrollar las instituciones del Estado con el fin de que el mismo sea regulador y redistribuidor. Pero esta vez de una manera descentralizada que permitiera una mejor adecuación de la provisión de servicios públicos a las diferencias territoriales, la descongestión administrativa y mayor participación ciudadana

## **2.4 Endeudamiento**

El déficit presupuestario se produce cuando el Estado gasta más de lo que percibe por ingresos fiscales. La acumulación del déficit presupuestario es conocida como deuda pública.

El endeudamiento no es negativo, los planes de desarrollo e inversión, contienen grandes proyectos, para los cuales no se cuenta con la liquidez necesaria. Es por esto que el endeudamiento es una herramienta para realizar dichas inversiones.

Lógicamente el endeudamiento tiene que ser honrado un tiempo después, por lo que es importante considerar el consumo inter temporal y el sacrificio que se está dispuesto a realizar para la realización de esas obras. Además hay que procurar que haya una estrategia clara para repagar la obligación adquirida.

### **2.4.1 Tipos de endeudamiento**

Existen algunos mecanismos de financiamiento. Entre los más comunes está lo que se conoce como endeudamiento. Donde en este caso el Municipio se endeuda con un acreedor acordando el plazo y la tasa de interés principalmente. En el país existe lo que se conoce como endeudamiento interno, donde el acreedor es un organismo del mismo país y externo donde prestamista es algún gobierno extranjero o una entidad multilateral.

Sin embargo también existen otros mecanismos de financiamiento. Entre los más conocidos y utilizados por el sector público se encuentran los bonos y titularización

### **2.4.2 Bonos**

Según Levinson, los bonos son instrumentos utilizados para diversificar las fuentes de financiamiento, ya que la mayoría de las veces las fuentes tradicionales son limitadas, además muchas veces estos ofrecen ventajas, como minimizar los costes de financiación, ya que normalmente los tipos de interés son más bajos por lo menos que los ofrecidos por el sistema financiero. Promover la equidad intergeneracional, considerando que los grandes proyectos generan beneficios duraderos y los bonos aseguran que los futuros contribuyentes también paguen por estos beneficios. Además evitan restricciones financieras a corto plazo, ya que al acudir a estos mercados pueden evitar medidas bruscas como la subida de impuestos, despidos o restricciones salariales entre otras.

Los emisores de bonos normalmente pueden ser los gobiernos nacionales. Estos están garantizados por la solvencia y credibilidad de los mismos, por lo que son considerados seguros. Ya que el gobierno debe cumplir sus obligaciones constantemente para no perder el acceso al mercado crediticio. Además muchos gobiernos tienen competencia como imprimir dinero y disponer de las reservas para cumplir con los pagos.



También existen bonos emitidos por un gobierno subnacional. Conocidas como deudas semipúblicas. Estas son consideradas más riesgosas que las anteriores, ya que estos no cuentan con las facultades del gobierno central. Muchos de estos bonos lo que hacen es financiar un proyecto específico y el pago de la obligación depende de que el proyecto financiado genere los ingresos esperados.

### **2.4.3 Titularización**

Normalmente los inversores prefieren los bonos por su seguridad y previsibilidad, ya que se sabe el monto y la fecha exacta de cobro. Sin embargo existen otras opciones. Como los títulos que no están plenamente respaldados por una entidad, sino que más bien se encuentran atados a un flujo esperado de algún activo, los mismos que podrían no cumplirse. Para compensar dicho riesgo estos títulos ofrecen mayores rendimientos.

Los beneficios de la titularización son varios, el primero es una nueva forma de financiamiento más económica y flexible, pero a la vez un instrumento financiero atractivo para quien lo adquiere, disminuye el riesgo en las inversiones, diversifica el mercado de capitales y además es una buena manera de proporcionar liquidez al deudor.

Los precios de los títulos van a depender de varios factores entre los cuales están. El riesgo de crédito o solvencia, es decir el riesgo que no se pueda cumplir con la obligación. Si el riesgo de que esto suceda es alto, los inversores solicitarán un rendimiento mayor. Calificación, todos los títulos deben ser calificados por agencias especializadas, mientras más baja sea la calificación mayor deberá ser el retorno esperado. Características del activo, ya que el título está atado a un activo es muy importante conocer muy bien sus características para prever que pudiera suceder.

### **3 Marco normativo para los ingresos municipales**

El desarrollo de todo el sector público como el caso del Municipio de Quito posee un marco legal que regula y norma sus competencias así como sus ingresos.

#### **3.1 Constitución de la República**

##### **3.1.1 Constitución 1998**

La Constitución de la República es el máximo cuerpo normativo del país. Para el periodo de estudio de esta disertación el Ecuador contó con dos Constituciones según el periodo. La primera fue aprobada el 5 de junio de 1998 en la Ciudad de Riobamba.

La misma declara al Ecuador como un Estado social de derecho. El mismo que es indivisible y que se administra de manera descentralizada, donde existen provincias, cantones y parroquias. La descentralización debe servir para impulsar el desarrollo armónico del país, fortaleciendo la participación y distribuyendo los ingresos públicos y la riqueza.

Según el artículo 231 de la Carta Magna, los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos y participarán de las rentas del Estado. La misma que no podrá ser menor al 15% de los ingresos corrientes del gobierno central, basados en criterios de población, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa.

Adicionalmente declara que todas las competencias del Gobierno Central pueden descentralizarse con excepción de la defensa y seguridad nacional, política exterior, política económica y tributaria, gestión de endeudamiento externo.

##### **3.1.2 Constitución 2008**

En el 2008 y como un ofrecimiento de campaña, el presidente convocó a una consulta popular para la instalación de una Asamblea Constituyente que presente al pueblo ecuatoriano un proyecto de Carta Magna. La misma se instaló en Montecristi. Una vez elaborada se llamó a un referéndum donde la mayoría de los ecuatorianos apoyaron el proyecto de Constitución.

Esta nueva Constitución, trajo importantes cambios con su predecesora, donde declara al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia. Aunque de igual manera expresa al país como indivisible pero con fines administrativos y participativos se gobernará de manera descentralizada. Para esto podrán existir regiones, provincias, cantones y parroquias. Diferenciándose de la anterior Constitución al incluir las regiones y motivando un posible reordenamiento territorial que impulse la descentralización.

De igual manera manifiesta que los gobiernos autónomos generarán sus propios ingresos y participarán del presupuesto general del Estado. En este caso, los porcentajes de

participación varían de su predecesora y entregan a los gobiernos autónomos un monto no menor al 15% de los ingresos permanentes y 5% de los ingresos no permanentes con excepción de los de endeudamiento público, con criterios parecidos a los anteriores como tamaño y densidad de la población, necesidades básicas insatisfechas y logros en los mejoramientos de vida, esfuerzo fiscal y administrativo así como el cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Esta nueva Constitución, determina las competencias cada gobierno autónomo. Para el caso de los Municipios más específicamente en el artículo 264 establece como competencias planificar el desarrollo cantonal, ejercer control del suelo, construir y mantener la infraestructura vial, proveer servicios de agua potable, alcantarillado, recolección de basura, regular el transporte urbano, mantener y mejorar la infraestructura de educación y salud, preservar el patrimonio, formar los catastros inmobiliarios, entre otras.

Por último es importante mencionar que esta Constitución regula el endeudamiento público, el cual solo financiara proyectos de inversión cuando no existan ingresos suficientes y no comprometa la soberanía.

## **3.2 Leyes**

La especificación de los temas tratados en la Constitución se encuentra en las distintas leyes, con la Constitución de 1998 existieron varias leyes que regulaban entre otras, los ingresos de los gobiernos autónomos descentralizados. Mientras que para la Constitución de 2008 las únicas leyes vigentes que definen los ingresos municipales es el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

### **3.2.1 Ley Orgánica de Régimen Municipal**

Esta ley regulaba todo el accionar de los municipios del país. Dictaba sus fines, su composición, sus competencias, su estructura administrativa, sus ingresos, la administración financiera, sus empresas públicas, entre otras.

Las competencias de los municipios según esta ley, eran el planeamiento urbano, las obras públicas de vialidad, servicios de agua potable y alcantarillado, recolección de basura, faenamiento de animales entre los más importantes.

Para dichas competencias la ley definía los ingresos propios. Los más importantes de estos eran los tributos, que se dividían en impuestos, tasas y contribuciones.

Entre los impuestos que el Municipio debía cobrar estaban, prediales, alcabalas, vehículos, espectáculos públicos, patentes, utilidad y plusvalía entre otros. La ley lo que definía era el objeto, sujeto pasivo, base imponible, descuentos y exenciones, modalidad de cobro entre otras.

Las tasas más significativas eran las de agua potable y alcantarillado, recolección de basura, rastros y aprobación de planos. Varias de estas se cobraban a través de las empresas municipales, por lo que no formaban parte del presupuesto.

El último tipo de tributos era la contribución especial de mejoras, entre las cuales se encontraba, la apertura, pavimentación, ensanche y construcción de vías de toda clase, repavimentación urbana, aceras y cercas, obras de alcantarillado, construcción y ampliación de obras y sistema de agua potable, desecación de pantanos y relleno de quebradas, plazas, parque y jardines y otras obras que se determinen mediante ordenanza.

La base de la contribución especial de mejoras era el costo de la obra respectiva prorrateado entre las propiedades beneficiadas en distintas formas según el caso. El plazo máximo de reembolso de las obras ejecutadas serán de 10 años. Excepto para el caso de que la obra se haya realizado con préstamos internacionales. En ese caso el plazo para el reembolso será el mismo que el pago de dicha deuda.

Los costos que se podían incluir en la Contribución Especial de Mejoras, son el valor de propiedades que hayan tenido que ser expropiadas, demolición, valor del costo directo de la obra, sin importar como haya sido ejecutada, posibles indemnizaciones, costos de estudios y administración del proyecto y la tasa de interés si la construcción de la obra se realizó con préstamos internacionales. Lo que no se puede cobrar son los gastos administrativos, mantenimiento y depreciación de la obra.

Aparte de los ingresos tributarios la Ley de Régimen Municipal. Se encuentran básicamente las rentas provenientes del patrimonio, así como de sanciones multas y empréstitos, los mismos que no tenían un límite determinado y dependía de los análisis de capacidad de pago de cada municipio.

### **3.2.2 Ley especial de distribución del 15% del presupuesto del gobierno central para los gobiernos seccionales**

Cumpliendo con lo que mandaba la Constitución de 1998, se creó la Ley de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales. Donde se define que de lo asignado para los Gobiernos Seccionales, se dividirá el 70% para los Municipios del país y el 30% para los Consejos Provinciales.

Sobre el 70% del Presupuesto que le corresponde a los Municipios. El mismo se distribuía de la siguiente manera. El 10% del monto, se repartirá en partes iguales.

- El 40% del monto, se distribuirá proporcionalmente a la población del cantón, en relación a la población de todo el país.
- El 50% restante será distribuido proporcionalmente a la población con necesidades básicas insatisfechas.

Los proyectos que se realicen con estos recursos que deben ser transferidos por el Ministerio de Finanzas mensualmente en los primeros 10 días del mes, serán de total autonomía de los gobiernos locales, sin que otra entidad pública pueda intervenir.

Además de esta ley, se crearon otras leyes que concedían transferencias a ciertos municipios y de las cuales Quito era beneficiario, las mismas que se detallan a continuación.

### **3.2.3 Ley de desarrollo seccional**

La Ley de Desarrollo Seccional, creó el Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC). El mismo que se financiaba con el 2% de los ingresos corrientes del Presupuesto del Estado y se depositaba en una cuenta especial del Banco Central del Ecuador con la finalidad de transferir a las capitales de provincia. La distribución de este 2% se repartía el 25% para el Municipio de Quito, 25% para el Municipio de Guayaquil y el 50% en partes iguales para las demás provincias del país.

### **3.2.4 Ley que otorga a través de donaciones voluntarias, participación en el impuesto a la renta a los Municipios y Consejos Provinciales**

La ley planteaba que cualquier persona natural o jurídica que no sea empresa pública podía donar hasta el 25% del impuesto a la renta causada durante el ejercicio económico, a través de una carta dirigida al Servicio de Rentas Internas manifestando su deseo. Esta donación solo servirá para cubrir gasto de inversión, en el caso de requerir algún gasto corriente, este debe ser cubierto con otra fuente de financiamiento.

La ley dice que del total del monto el 65% será para el Municipio o Consejo Provincial según sea el caso y el 35% tendrá que ir a un fondo que será distribuido para el resto de Municipios o Consejos Provinciales. Pero a su vez hace su exención para los Municipios de Quito y Guayaquil, así como también para los Consejos Provinciales de Pichincha y Guayas que recibirán la totalidad de la donación.

Es importante mencionar que antes de la nueva constitución este ingreso no formaba parte del presupuesto municipal ya que lo manejaba la Corporación Vida para Quito.

### **3.2.5 Ley de régimen tributario interno**

Si bien esta ley tenía otro objetivo, uno de sus artículos disponía que el 6% del impuesto a la renta recaudado en cada cantón fuera destinado a financiar el Fondo de Salvamento de Patrimonio Cultural FONSAL.

Cuando se derogó la ley en el año 2008, se eliminó la pre asignación al FONSAL al disponer que los destinos de los recursos se depositarán en la cuenta del tesoro. Sin embargo una disposición transitoria disponía que hasta que se promulgue la ley que defina las asignaciones a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se mantenía la asignación del 6% del Impuesto a la Renta, para los Fondos de Salvamento de Patrimonio Cultural, desde el presupuesto general del Estado.

### **3.2.6 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización**

Con la nueva Constitución se tuvieron que crear nuevas leyes que reemplacen a las anteriores. Para el caso de los gobierno autónomos descentralizados, se decidió realizar un solo cuerpo normativo que enmarque su funcionamiento, es así que en el 2010 la Asamblea Nacional aprueba el COOTAD.

El COOTAD determina la organización territorial del estado, la composición de cada nivel de gobierno, sus competencias, los recursos financieras, tanto los que produce cada gobierno así como las transferencias del Gobierno Central, su administración entre otras.

En cuanto a los ingresos propios que pueden generar los municipios, el COOTAD no realizó grandes variaciones, en comparación con la Ley de Régimen Municipal, si bien en ciertos casos cambio los límites de cobro.

El cambio normativo más importante vino dado por las transferencias del Gobierno Central. La Constitución menciona que los gobiernos seccionales participarán de al menos el 15% de los ingresos permanentes y el 5% de los no permanentes. Es así que el COOTAD establece que los gobiernos seccionales recibirán el 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los no permanentes. De la totalidad del monto el 67% corresponde a los municipios.

Adicionalmente el COOTAD plantea una fórmula de reparto cuyo objetivo es lograr una mayor equidad entre los municipios dando prioridad a las necesidades básicas insatisfechas. Sin embargo la idea es ir buscando la equidad paulatinamente.

Es por esto que la fórmula tiene dos componentes. El llamado componente A, que es la asignación que recibieron en el año 2010, para no afectar a los municipios más grandes asegurando que las asignaciones no bajen por más priorización de las necesidades básicas insatisfechas.

El componente B, es la diferencia entre el monto total a distribuir del gobierno central menos el componente A. Este componente se distribuye en base a los criterios de población; la densidad de la población, es decir el número de habitantes dividido para la extensión territorial; necesidades básicas insatisfechas, la cual es la relación entre la población con necesidades básicas insatisfechas y la totalidad de población; logros en el mejoramiento de calidad de vida, que se define como la disminución de la población con necesidades básicas insatisfechas del año inmediatamente anterior; capacidad fiscal, la recaudación efectiva contra el potencial de recaudación; esfuerzo administrativo, la relación entre ingresos totales y gastos corrientes; y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y el plan de desarrollo de cada gobierno autónomo descentralizado, metas prioritarias en competencias exclusivas del Municipio. Cada uno de estos criterios tiene un porcentaje determinado.

### **3.2.7 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas**

La ley de Régimen Municipal no ponía limitaciones específicas para el endeudamiento municipal, y todo dependía de los análisis de capacidad para cada municipio. Sin embargo

con la nueva Constitución se aprobó el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, el mismo que tiene como fin vincular el sistema de Planificación Pública con el sistema financiero público, principalmente a nivel del gobierno central. En cuanto a los gobiernos autónomos este Código determina los elementos mínimos que deben contener los planes de desarrollo, y el de ordenamiento territorial. Así como también fija los límites de endeudamiento público. Los cuales en la relación deuda pública versus ingresos totales sin financiamiento no pueden ser mayores al 200% y que el servicio de la deuda sobre ingresos totales sin financiamiento no pueden ser mayores al 25%.

### **3.3 Ordenanzas Municipales**

Si bien las distintas leyes ya definen los impuestos y tasas que pueden cobrar los Municipios, estas deben estar reglamentadas a través de Ordenanzas, cuya creación y aprobación son competencia de los Concejos Municipales. A continuación se resumen las ordenanzas más importantes para los ingresos municipales.

#### **3.3.1 Ordenanza impuesto predial urbano**

El objetivo de la ordenanza del impuesto predial es regular dicho impuesto. Para los años de estudio de la disertación han existido varias ordenanzas. Anteriormente esta ordenanza también establecía la valoración de los predios, la misma que era la suma resultante de un plano de valor de suelo, el mismo que plantea valores para los distintos sectores de la ciudad; valoración individual de lote, que dependía del tamaño, frente y fondo del terreno; valoración de construcciones, la misma que depende del tipo de construcción tomando en cuenta la depreciación; y el uso del suelo, es decir comercial, vivienda, industria entre otros.

Una vez que se obtenía el valor del predio se aplicaba una tabla progresiva por rango de avalúos, determinando la tarifa mínima por mil. El inconveniente es que la tarifa por mil se podía usar discrecionalmente. Y dos predios de características similares podían pagar distinto impuesto por la tarifa aplicada.

#### **3.3.2 Ordenanza impuesto predial rustico**

Para los últimos años de estudio de esta disertación, las ordenanzas eran las mismas que para el impuesto predial urbano. La diferencia está en las tarifas aplicadas y los criterios de valoración del predio. Esta dependía del plano de valor de la tierra; para el cual se tomaba en cuenta la fertilidad de la tierra, su erosión, pendiente, drenaje, etc. Adicionalmente se consideraban los tipos de construcciones y el uso del predio.

#### **3.3.3 Ordenanza impuesto a la patente**

Este impuesto a la patente lo deben pagar todas las personas que realicen actividad económica en el Distrito. La base imponible es el patrimonio. Para el pago se toman rangos de patrimonio y según eso tabla establece un monto fijo para la fracción básica y un porcentaje para el excedente.

## 4. Ingresos municipales periodo 2006- 2011

En este capítulo se va a desarrollar un análisis comparativo, tanto de manera vertical como horizontal, de los ingresos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, desde el año 2006 hasta el 2011. Los ingresos se dividen en corrientes, los cuales “proviene del poder impositivo ejercido por el Estado, de la venta de sus bienes y servicios, de la renta de su patrimonio y de ingresos sin contraprestaciones” (Normas técnicas de presupuesto emitidas por el Ministerio de Finanzas), de capital “que provienen de la venta de bienes y servicios de larga duración, venta de intangibles, de la recuperación de inversiones y de la recepción de fondos como transferencias o donaciones sin contraprestación, destinadas a la inversión en la formación bruta de capital” (Normas técnicas de presupuesto), y de financiamiento los cuales “constituyen fuentes adicionales de fondos obtenidos por el Estado, a través de la captación del ahorro interno o externo, para financiar prioritariamente proyectos de inversión” (Normas técnicas de presupuesto). La información para la elaboración de este capítulo proviene de las cédulas presupuestarias del sistema financiero de la Dirección Metropolitana Financiera del Municipio de Quito.

### 4.1 Ingresos

Todos los ingresos que pueda generar cualquier gobierno autónomo descentralizado, se encuentran regulados por diversos cuerpos normativos. Entre los años 2006-2010, los ingresos se encontraban regulados en la Constitución de la República de 1998 y 2008, según sea el caso y la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Para el año 2011, la regulación es la Constitución de la República de 2008 y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y algunas ordenanzas metropolitanas.

Los ingresos se dividen en ingresos corrientes, de capital y de financiamiento, los mismos que se detallan en cuadro 1.

**Cuadro 1:** Ingresos municipales 2006-2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ingresos corrientes	116.295.082,00	141.671.286,00	132.445.926,00	118.054.812,00	141.737.122,00	144.675.242,56
Ingresos de capital	71.461.231,00	79.787.770,00	85.938.636,00	208.160.286,00	222.470.449,11	330.693.251,51
Ingresos de financiamiento	32.853.106,00	65.855.651,00	64.000.658,00	91.869.066,11	63.072.868,79	57.154.460,05
<b>TOTAL</b>	<b>220.609.419,00</b>	<b>287.314.707,00</b>	<b>282.385.220,00</b>	<b>418.084.164,11</b>	<b>427.280.439,90</b>	<b>532.522.954,12</b>

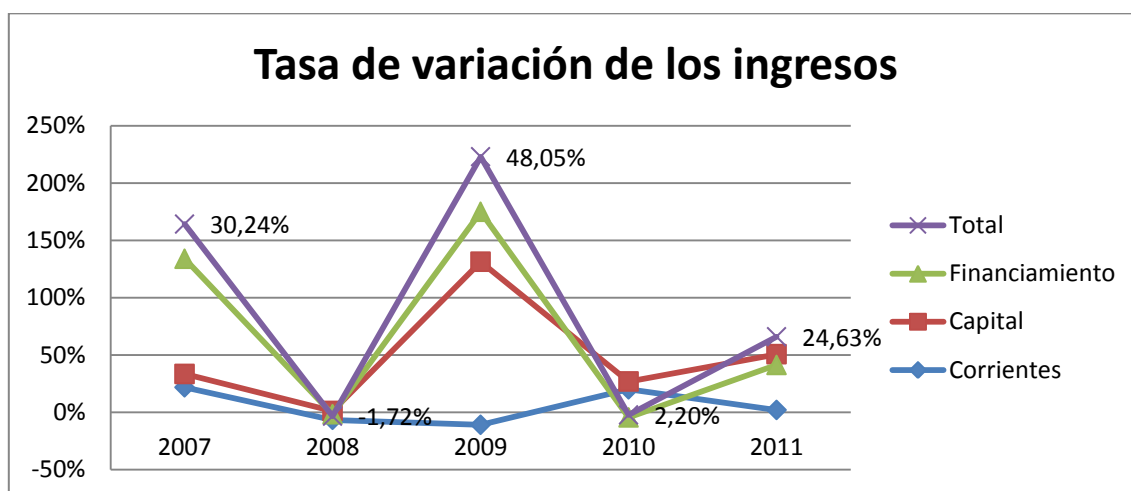
**Fuente:** Cédulas presupuestaria consolidada de ingresos al 31 de diciembre años 2006-2011.

**Elaboración:** Simón Curci.

Los ingresos del Municipio de Quito han tenido un crecimiento de USD 311.913.535 en el periodo 2006-2011 es decir un 141%. Como se puede observar en el gráfico 1 la mayor variación de un año a otro se dio en el periodo 2008-2009 con un aumento del 48%. En gran medida esta responde a los cambios en los ingresos de capital que en dicho periodo casi se triplicaron, mientras que los ingresos corrientes se mantienen.



**Gráfico 1:** Tasa de variación de los ingresos municipales

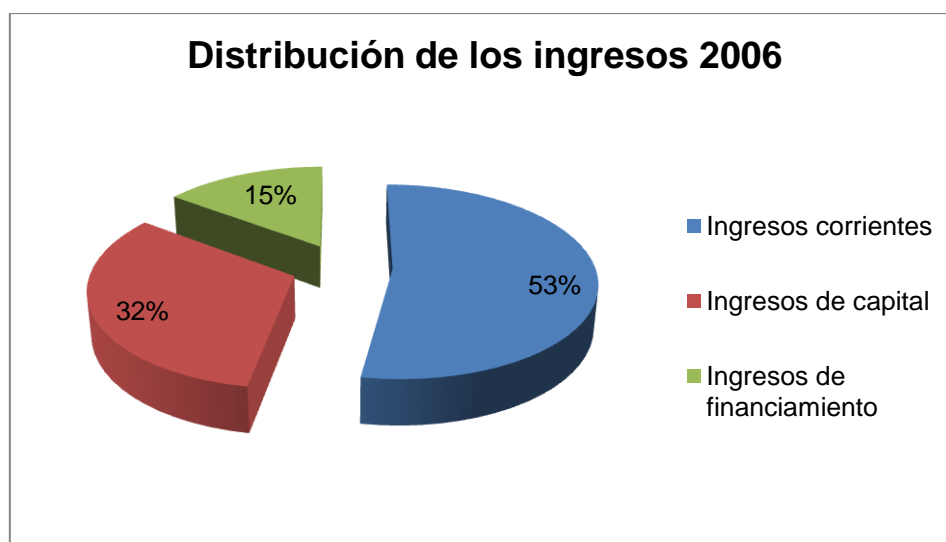


**Fuente:** Cédulas presupuestaria consolidada de ingresos al 31 de diciembre años 2006-2011.

**Elaboración:** Simón Curci.

Por otro lado la composición de los ingresos ha cambiado en el periodo estudiado. Es así que como se ve en el gráfico 2, en el año 2006 los ingresos corrientes fueron los de mayor importancia con el 53%. Mientras que los de capital fueron del 32% y los de financiamiento 15%.

**Gráfico 2:** Distribución de los ingresos 2006

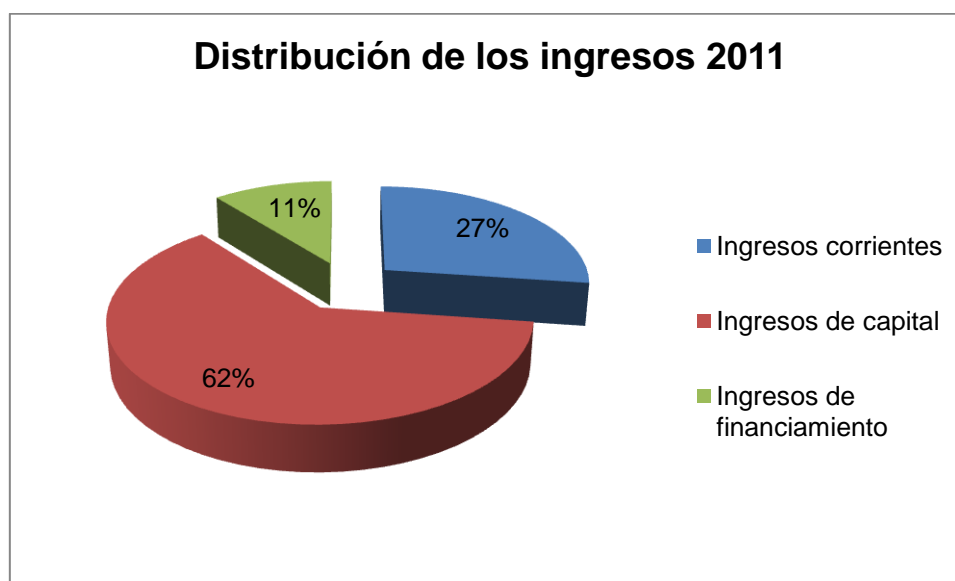


**Fuente:** Cédulas presupuestaria consolidada de ingresos al 31 de diciembre año 2006.

**Elaboración:** Simón Curci.

En el gráfico 3 se muestra que para el año 2011, la distribución cambió y los ingresos de capital, son los que actualmente tienen mayor peso en el presupuesto, con el 62%. Mientras que el aporte de los ingresos corrientes disminuyó al 27%. Y el financiamiento lo hizo al 11%.

**Gráfico 3:** Distribución de los ingresos 2011



**Fuente:** Cédulas presupuestaria consolidada de ingresos al 31 de diciembre año 2006.

**Elaboración:** Simón Curci.

Como se ve en el cuadro 1, tanto los ingresos corrientes como los de capital han crecido en el periodo de estudio, la diferencia de esta variación en la composición se debe a cambios en la normativa.

### 4.1.1 Ingresos corrientes

Los ingresos corrientes provienen del poder impositivo del Municipio y los mismos están compuestos por impuestos, tasas y contribuciones, venta de bienes y servicios, renta de inversiones y multas, transferencias corrientes y otros ingresos.

Los impuestos que cobra el Municipio son a la utilidad de predios urbanos, el impuesto predial, tanto urbano como rústico, a la inscripción en el Registro de la Propiedad o Mercantil, a los vehículos, de las alcabalas, a los activos totales, a los espectáculos públicos y la patente municipal.

Las tasas son tributos que exige el Estado por la prestación presente o futura de un servicio. En esta investigación solo se tomaron en cuenta las que cobra directamente el Municipio a través de la tesorería y no las que cobran las empresas públicas municipales ya que los presupuestos se manejan por separado. A continuación se analizarán las tasas como: acceso a lugares públicos, ocupación de lugares públicos, especies fiscales, venta de bases, prestación de servicios, control de vigilancia municipal, inscripciones registros y matrículas, permisos de licencias y patentes, registro sanitario y toxicología, seguridad, Bomberos, diversas, al sector turístico y hotelero, por mejoras urbanas o rurales y otras contribuciones (contribución especial de mejoras).

La venta de bienes y servicios se componen por venta de insumos de oficina y publicaciones, de insumos médicos, transporte nacional de pasajeros y carga, e insumos industriales.

La renta de inversiones proviene de los dividendos por sociedades y empresas públicas o privadas, intereses por otras operaciones, renta de edificios locales y residencias. Mientras que las multas se dividen en tributarias y no tributarias como las ocasionadas por infracciones a ordenanzas municipales, incumplimientos de contratos y otras.

Las transferencias corrientes incluyen las del gobierno central, de entidades descentralizadas y autónomas, de entidades del gobierno seccional, del sector privado financiero.

**Cuadro 2: Ingresos corrientes 2006-2011**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Impuestos</b>	52.379.534	57.608.121	62.378.625	63.017.352	75.409.321	90.988.627
<b>Tasas y Contribuciones</b>	23.968.689	28.278.333	29.497.948	28.900.744	26.255.854	26.971.828
<b>Venta de bienes y servicios</b>	23.667.330	24.157.386	16.272.128	841.252	342.792	603.736
<b>Renta de inversiones y multas</b>	5.130.181	18.358.002	9.053.767	8.224.515	5.033.337	15.714.745
<b>Transferencias Corrientes</b>	8.518.038	10.354.744	11.901.922	12.064.044	28.479.648	1.388.833
<b>Otros ingresos</b>	2.631.310	2.914.700	3.341.536	5.006.905	6.216.170	9.007.474
<b>TOTAL</b>	<b>116.295.082</b>	<b>141.671.286</b>	<b>132.445.926</b>	<b>118.054.812</b>	<b>141.737.122</b>	<b>144.675.243</b>

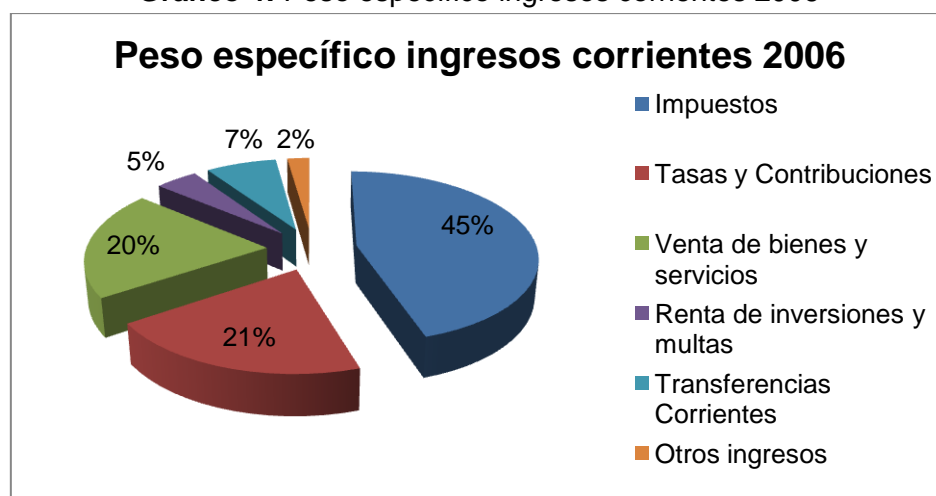
**Fuente:** Cédulas presupuestaria consolidada de ingresos al 31 de diciembre años 2006-2011.

**Elaboración:** Simón Curci.

Como se ve en el cuadro 2, los ingresos corrientes tuvieron un crecimiento neto de un USD 25. 442.040, es decir 24%. La variación más significativa de un año a otro fue en el periodo 2006-2007. Los ingresos corrientes aumentaron 21,82%, en gran medida por un crecimiento anormal en el componente de renta de inversiones y multas.

En el año 2006 los impuestos eran la cuenta con mayor peso en los ingresos corrientes, con el 45%, después venían las tasas y contribuciones con 21%, venta de bienes y servicios, con 20%, mientras que el resto de los ingresos correspondían al 14%. Como se visualiza en el gráfico 4.

**Gráfico 4: Peso específico ingresos corrientes 2006**

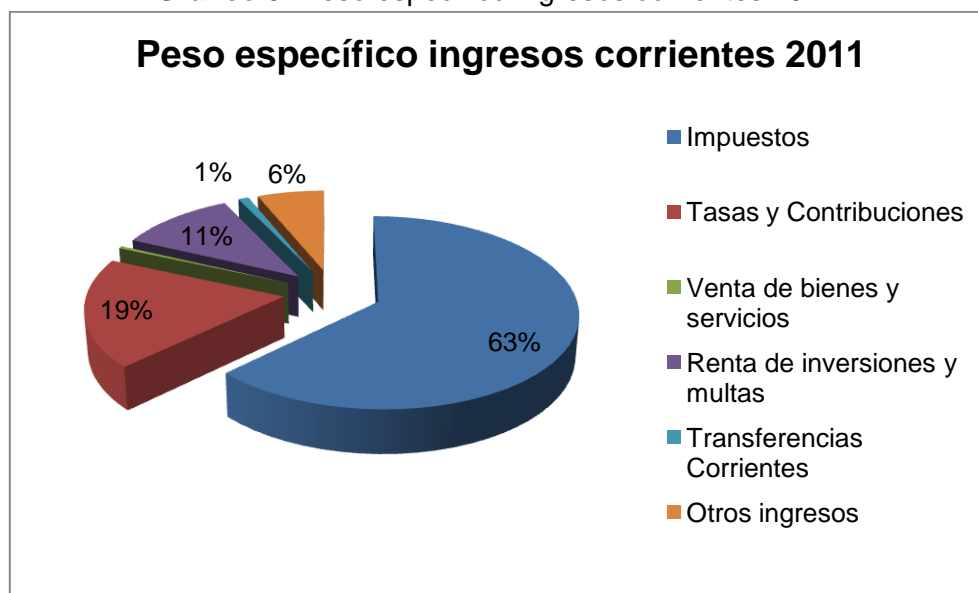


**Fuente:** Cédula presupuestaria consolidada de ingresos al 31 de diciembre año 2006.

**Elaboración:** Simón Curci.

El gráfico 5 muestra que para el año 2011, la distribución cambió y los impuestos fueron la fuente de ingresos corrientes más importante inclusive su peso específico aumento hasta el 63%, mientras que las ventas de inversiones y multas para este año son marginales, las tasas y contribuciones disminuyeron al 19%, en peso relativo.

**Gráfico 5:** Peso específico ingresos corrientes 2011.



**Fuente:** Cédula presupuestaria consolidada de ingresos al 31 de diciembre año 2011.

**Elaboración:** Simón Curci.

## Impuestos

Como se mencionó anteriormente, la cuenta más importante en los ingresos corrientes son los impuestos. Estos tuvieron un crecimiento del 73,71% en el periodo 2006-2011, destacándose el último año con un aumento del 20%.

**Cuadro 3:** Impuestos 2006-2011

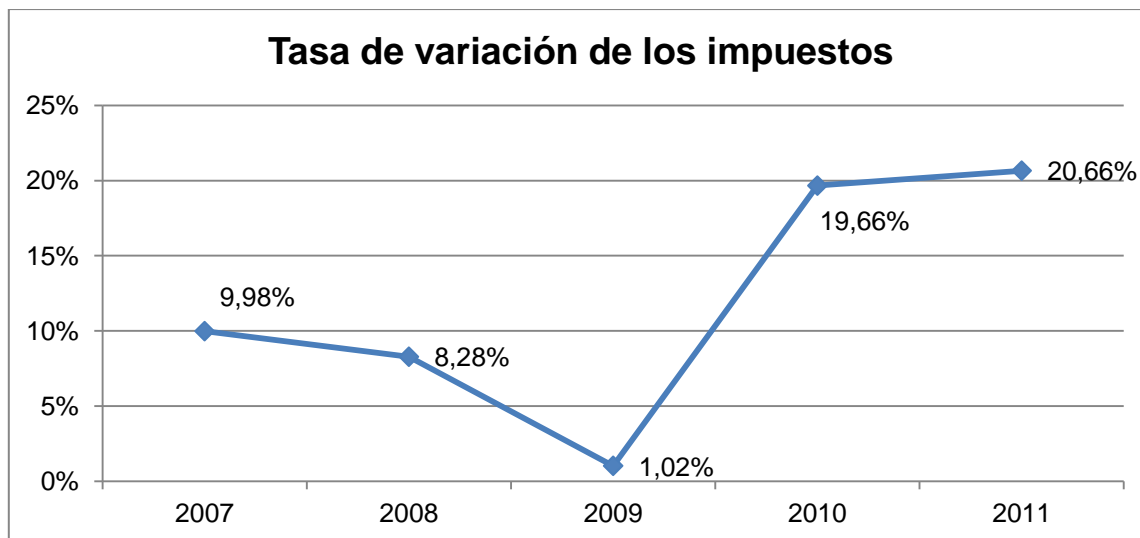
Impuestos	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Utilidad venta de predios	2.109.191,11	2.266.408,46	3.063.407,73	4.355.961,95	6.406.977,10	7.419.194,64
A los predios urbanos	10.824.302,27	10.964.719,55	11.570.558,89	12.416.352,77	15.544.720,70	16.564.773,17
A los predios rusticos	380.036,87	389.313,87	421.692,19	425.188,08	685.424,92	703.444,99
A la inscripción Registro de la propiedad	14.302,84	3.852,22	4.737,10	4.398,20	3.305,90	3.263,39
De vehiculos motorizados	3.539.747,69	3.584.980,00	4.126.636,00	4.335.120,00	5.574.685,00	6.283.456,50
De alcabalas	9.960.566,20	11.026.878,75	12.244.359,04	13.022.047,11	12.688.946,55	12.097.583,52
A los activos totales	9.764.715,90	12.082.488,35	12.448.993,19	9.048.499,73	14.891.601,09	18.736.752,94
A los espectaculos públicos	1.344.429,39	1.625.456,53	2.083.979,14	2.324.602,59	2.623.619,96	3.586.065,07
Patente comercial	14.409.480,51	15.616.711,23	16.373.187,14	17.046.248,41	16.950.249,91	25.540.452,51
De loteria y juegos de azar	32.761,41	47.313,03	41.075,52	38.934,08	39.790,20	53.640,54
<b>TOTAL</b>	<b>52.379.534,19</b>	<b>57.608.121,99</b>	<b>62.378.625,94</b>	<b>63.017.352,92</b>	<b>75.409.321,33</b>	<b>90.988.627,27</b>

**Fuente:** Cédulas presupuestaria consolidada de ingresos al 31 de diciembre años 2006-2011.

**Elaboración:** Simón Curci.

Como refleja el cuadro 3 en el periodo 2006-2011 los impuestos crecieron en USD 38.609.093,08, es decir 73%. La variación más significativa de un año a otro se dio en el periodo 2010-2011, donde la recaudación de impuestos aumentó en 20% como se muestra en el gráfico 6. Este cambio responde principalmente al incremento de recaudación de las patentes comerciales y en menor medida a los activos totales.

**Gráfico 6:** Tasa de variación de los impuestos

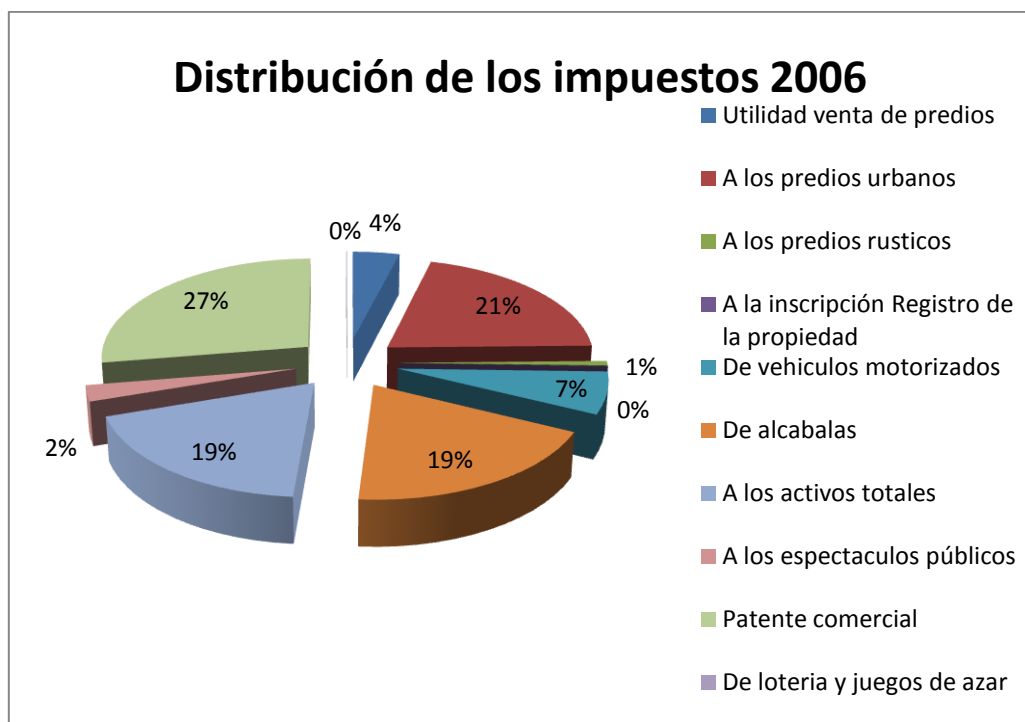


**Fuente:** Cédulas presupuestaria consolidada de ingresos al 31 de diciembre años 2006-2011.

**Elaboración:** Simón Curci.

El gráfico 7 muestra la representatividad de los distintos impuestos en términos monetarios para el Municipio de Quito. En el año 2006 el impuesto a la patente comercial, con 27%, mientras que a los predios urbanos representó 21%. Las alcabalas y activos totales fueron los siguientes, con el 19% cada uno.

**Gráfico 7:** Distribución de los impuestos 2006

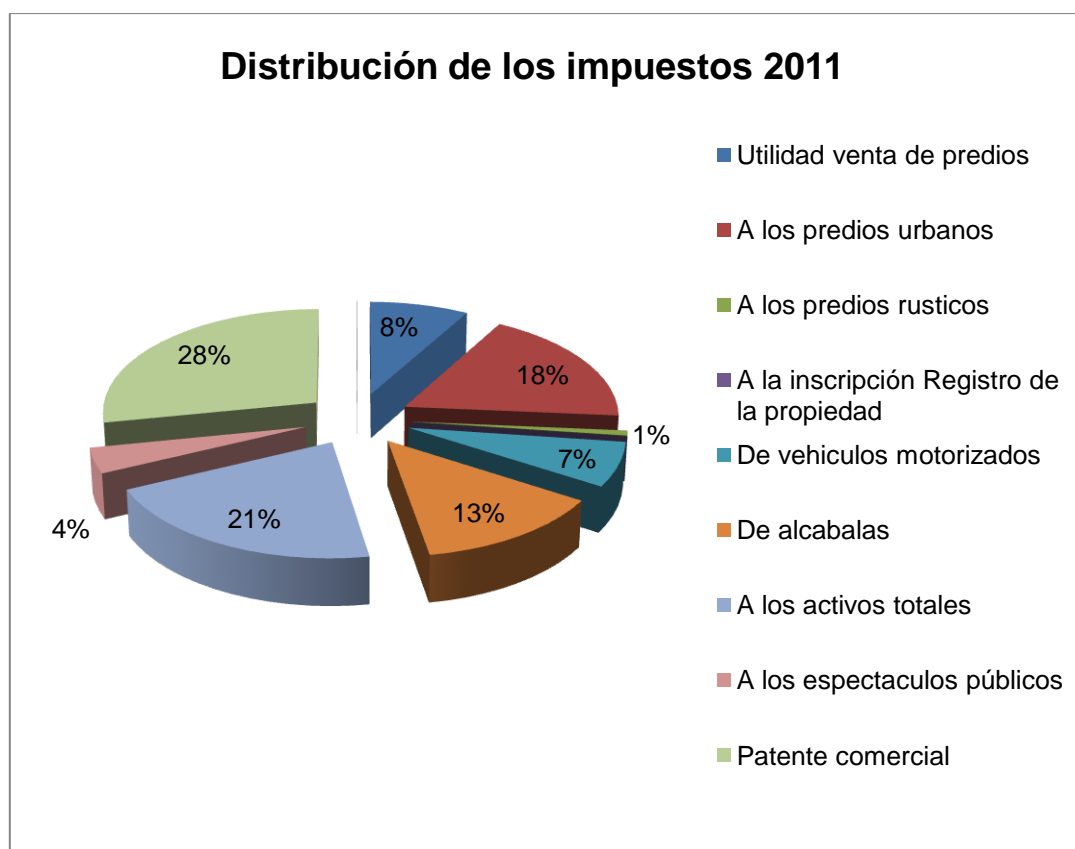


**Fuente:** Cédula presupuestaria consolidada de ingresos al 31 de diciembre año 2006.

**Elaboración:** Simón Curci.

El gráfico 8 muestra que para el año 2011, el impuesto a la patente municipal es el más significativo e inclusive sube un punto porcentual hasta representar el 28% de la totalidad de impuestos, mientras que el impuesto a los activos totales aumenta dos puntos y se ubica en el orden del 21%, el impuesto a los predios urbanos representa el 18%, es decir 3% menos que en el año 2006.

**Gráfico 8:** Distribución de los impuestos 2011



**Fuente:** Cédula presupuestaria consolidada de ingresos al 31 de diciembre año 2011.

**Elaboración:** Simón Curci.

Tomando la información del último censo de población y vivienda realizado por el INEC en el año 2010, se puede obtener un promedio de lo que paga por tema de impuestos cada habitante en la ciudad. La población total del distrito es de 2.239.191 de habitantes según dicho censo. Por otro lado lo que recaudó el Municipio en el mismo año fue USD 75.409.321. La relación indica que cada habitante del Distrito pagó USD 33,67 de impuestos al año al Municipio de Quito.

### Tasas y contribuciones

Las tasas y contribuciones, son los ingresos de mayor relevancia, luego de los impuestos en los ingresos corrientes. Estas como ya se mencionó anteriormente son aportes que debe hacer la ciudadanía a cambio de un bien o servicio. Es decir que dicho ingreso, tiene una contraparte directa en el gasto que es el bien o servicio proporcionado por el Municipio. Las tasas y contribuciones en los últimos años tuvieron un crecimiento de 10%.

**Cuadro 4: Tasas y contribuciones 2006-2011**

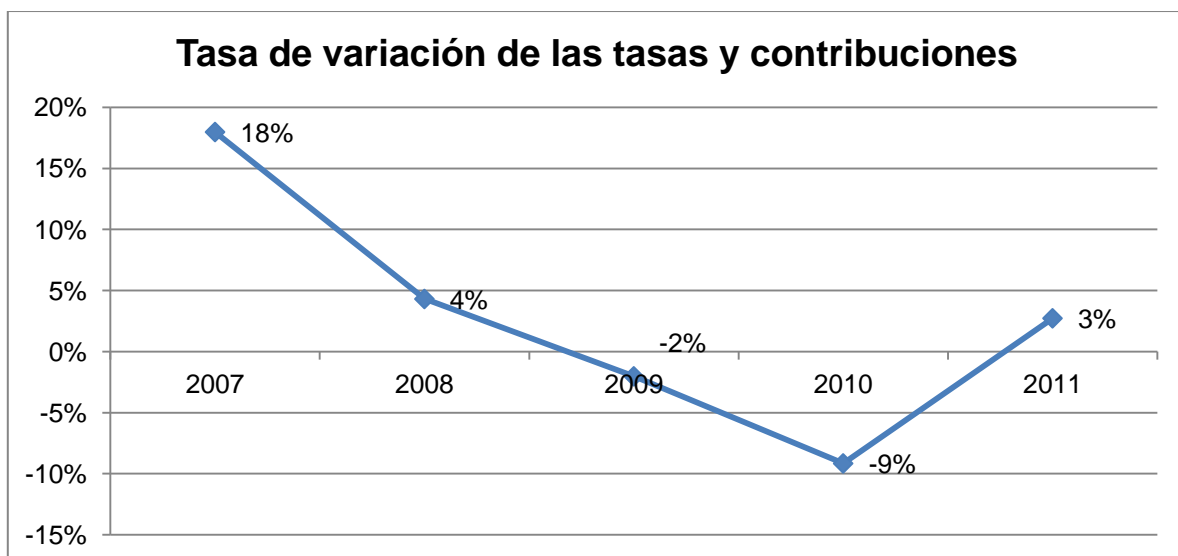
Tasas	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Acceso a lugares públicos	25.714,50	36.756,04	26.336,33	147.925,03	132.511,06	101.344,95
Ocupación de lugares públicos	476.159,66	1.140.944,53	492.584,58	396.285,02	158.916,21	739.255,52
Especies fiscales	25.299,47	27.483,62	21.267,02	13.338,20	15.469,90	19.395,76
Venta de bases	70.715,00	22.726,41	18.811,18	-	-	-
Prestación de servicios	2.240.529,94	2.569.948,92	2.615.828,19	1.548.462,26	35.530,32	31.055,04
Control y vigilancia municipal	7.758,65	4.525,36	100,00	252,38	122,40	2.500.008,00
Inscripciones, registros, matriculas	39.430,33	45.694,33	-	-	-	-
Permisos, licencias y patentes	313.770,40	-	318,00	33,00	18,00	480,00
Registro sanitario y toxicología	527.924,75	1.749.213,39	4.638.595,93	2.634.682,67	2.122.326,79	37.467,18
Matriculas pensiones	-	47.487,75	86.601,77	19.895,54	16.892,32	21.066,40
Tasa de Seguridad	4.331.093,74	4.551.332,51	4.841.867,76	5.128.447,41	5.200.278,26	108,00
Tasa de bomberos	3.299.708,94	3.417.082,75	3.645.666,09	3.767.070,39	3.756.624,97	141.693,04
Tasas diversas	1.367.517,57	1.853.936,55	2.545.658,51	2.244.135,82	1.401.497,45	8.738.953,12
Sector turístico	525.971,35	538.434,16	625.977,45	672.713,95	653.501,08	5.154,76
Contribución Especial de mejoras	10.717.095,59	12.272.767,07	9.938.335,73	12.327.503,00	12.762.047,91	14.635.845,94
<b>TOTAL</b>	<b>23.968.689,89</b>	<b>28.278.333,39</b>	<b>29.497.948,54</b>	<b>28.900.744,67</b>	<b>26.255.736,67</b>	<b>26.971.827,71</b>

**Fuente:** Cédulas presupuestaria consolidada de ingresos al 31 de diciembre años 2006-2011.

**Elaboración:** Simón Curci.

Como se puede observar en el cuadro 3, en el periodo 2006-2011, las tasas crecieron en USD 3.003.137 que representa un 13%. Cabe mencionar que los dos últimos años, el crecimiento se redujo en 2 y 9% respectivamente. El periodo de mayor crecimiento fue 2006-2007 donde se experimentó un crecimiento del 18%. Como lo demuestra el gráfico 8.

**Gráfico 9: Tasa de variación de las tasas y contribuciones**

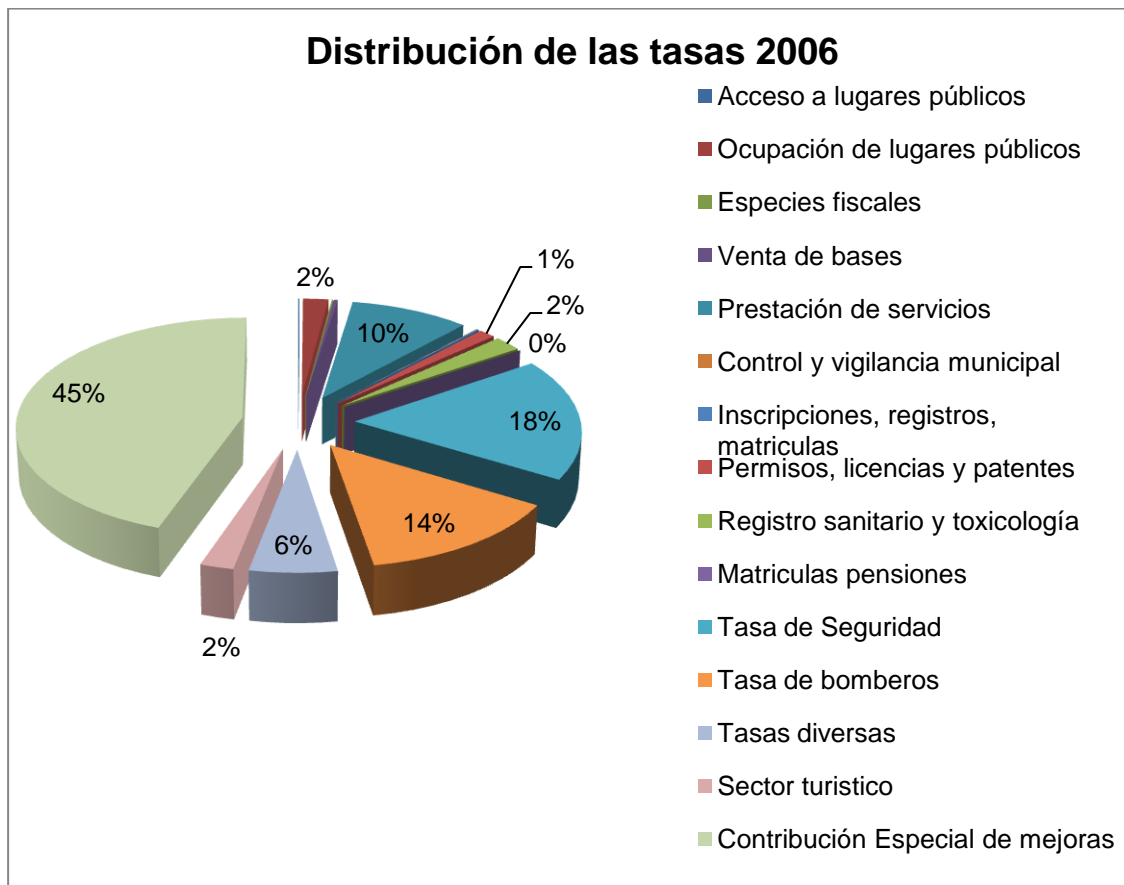


**Fuente:** Cédulas presupuestaria consolidada de ingresos al 31 de diciembre años 2006-2011.

**Elaboración:** Simón Curci.

La tasa más representativa para el Municipio de Quito en el año 2006 fue la contribución especial de mejoras con un 45%, seguida por la tasa de seguridad y bomberos con 18 y 14%, respectivamente.

**Gráfico 10:** Distribución de las tasas 2006



**Fuente:** Cédula presupuestaria consolidada de ingresos al 31 de diciembre año 2006.

**Elaboración:** Simón Curci.

Para el año 2011, los registros contables de algunas tasas varían. Es así que las tasas de seguridad, bomberos, registro sanitario y toxicología y la del sector turísticos, dejan de ser considerados como ingresos municipales y el municipio se vuelve solo un recaudador de las mismas. Los valores existentes en los ingresos se deben a recaudaciones de años anteriores.

En cuanto a la composición, la contribución especial de mejoras es la más representativa y ahora se ubica con el 54%. Mientras que las tasas diversas representan el 33%. Dentro de estas se encuentran las tasas que cobra el Registro de la Propiedad, que desde junio del 2011 paso de ser privado a ser parte del Municipio de Quito y es un ingreso significativo. Con el 9%, se encuentra el control y vigilancia municipal, que se debe a la creación de la Agencia Metropolitana de Control.



**Gráfico 11:** Distribución de las tasas 2011



**Fuente:** Cédula presupuestaria consolidada de ingresos al 31 de diciembre año 2011.

**Elaboración:** Simón Curci.

La tasa más representativa para el distrito es la contribución especial de mejoras (CEM). El objeto de la contribución especial de mejoras es el beneficio real o presuntivo de las propiedades inmuebles urbanas por la construcción de obra pública. Las obras que pueden ser cargadas a la CEM son apertura, ensanche, pavimentación, repavimentación, construcción de vías, parques, plazas u otras. La base de la contribución será el costo de la obra prorrateado entre las propiedades beneficiadas y la recuperación para el Municipio puede ser hasta 10 años. Pero a su vez esta se desagrega en varios componentes. Como se muestra en el cuadro 5.

**Cuadro 5:** Contribución especial de mejoras 2006-2011.

Contribución Especial de mejoras	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Repavimentación urbana		439.412,96	331.099,37	258.612,86	310.487,72	225.611,99
Aceras y bordillos		104.563,51	60.952,72	61.663,54	37.822,65	34.600,80
Obras de regeneración		391.115,38	421.994,65	401.455,83	658.724,67	582.028,39
Por mejoras urbanas y rurales	10.675.643,34					
Otras contribuciones	41.452,25	11.337.675,22	9.124.288,99	11.605.770,77	11.755.012,87	13.793.604,76
<b>TOTAL</b>	<b>10.717.095,59</b>	<b>12.272.767,07</b>	<b>9.938.335,73</b>	<b>12.327.503,00</b>	<b>12.762.047,91</b>	<b>14.635.845,94</b>

**Fuente:** Cédulas presupuestaria consolidada de ingresos al 31 de diciembre años 2006-2011.

**Elaboración:** Simón Curci.

La CEM ha tenido un crecimiento en los últimos años del 37% destacándose el periodo 2008-2009, donde la tasa de crecimiento fue del 24%. Mientras que un año atrás caía en 19%.

### Renta de inversiones y multas

Las renta de inversiones y multas han sido muy volátiles en el periodo de estudio. Si bien es cierto que en el periodo 2006-2011 existe un incremento del 206%, este no tiene una tendencia sostenida y hay años donde ha subido mucho y años donde experimenta fuertes disminuciones.

Uno de los principales elementos, son los dividendos de sociedad y empresas tanto públicas como privadas, en entre las más importantes se encuentran la pasteurizadora Quito y las acciones del Banco del Estado. Las cuales representan importantes recursos en los años 2007 y 2011. Cabe resaltar que estos no son recursos líquidos, sino son capitalizaciones en acciones y tienen su respectiva contraparte en el gasto.

Además en este rubro se encuentran las multas que recibe el Municipio por las infracciones a ordenanzas municipales, entre las principales se encuentran las relacionadas al tema del no cumplimiento de normas de construcciones. Los arriendos de edificios y locales, así como las sanciones por los incumplimientos de contratos.

**Cuadro 6:** Renta de inversiones y multas

Renta de inversiones y multas	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dividendos de sociedades y empresas	392.294	12.657.548	2.076.551	4.762.218	207.839	10.398.442
Intereses por otras operaciones	179.858	200.661	73.705	15.633	11.612	35.119
Edificios locales y residencias	795.171	724.047	790.488	420.720	401.297	421.176
Tributarias	658.270	559.958	270.932	297.619	288.979	338.670
Infracciones a ordenanzas municipales	2.881.828	3.973.986	5.607.332	2.605.527	3.958.597	4.185.589
Incumplimientos de contrato	32.519	33.573	33.872	94.493	145.211	256.216
Otras multas	190.241	208.230	200.887	28.305	19.802	79.533
<b>TOTAL</b>	<b>5.130.181</b>	<b>18.358.002</b>	<b>9.053.768</b>	<b>8.224.515</b>	<b>5.033.337</b>	<b>15.714.745</b>

**Fuente:** Cédulas presupuestaria consolidada de ingresos al 31 de diciembre años 2006-2011.

**Elaboración:** Simón Curci.

### Transferencias corrientes

El siguiente componente importante en los ingresos corrientes son las transferencias corrientes. Si bien es cierto que la venta de bienes y servicios en los primeros años de análisis eran importantes, hay que considerar que para los últimos se vuelven marginales

debido a los cambios de legislación. Las transferencias corrientes han disminuido en 84% en el periodo 2006-2011, como se muestra en el cuadro 7.

**Cuadro 7: Transferencias corrientes**

Transferencias Corrientes	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>TOTAL</b>	8.518.038,00	10.354.744,00	11.901.922,00	12.064.044,00	28.479.648,00	1.388.832,53

**Fuente:** Cédulas presupuestaria consolidada de ingresos al 31 de diciembre años 2006-2011.

**Elaboración:** Simón Curci.

Si bien la reducción parecería importante, se debe mencionar que no significa que el Municipio deje de percibir esos ingresos, simplemente ahora todas las transferencias del Gobierno Central se registra en un solo componente dentro de los ingresos de capital.

## 4.1.2 Ingresos de capital

Los ingresos de capital se componen en venta de activos de larga duración, recuperación de inversiones y transferencias de capital.

Los ingresos por venta de activos de larga duración (venta de activos no financieros) según el clasificador del Ministerio de Finanzas comprenden los ingresos por ventas de bienes muebles, inmuebles, semovientes, intangibles y otros de capital no financiero de propiedad del Estado.

La recuperación de inversiones proviene de la liquidación de inversiones en títulos, valores, acciones y participación de capital de propiedad del Estado y la recuperación de préstamos otorgados.

Las transferencias y donaciones de capital de inversión comprenden los fondos sin contraprestaciones, del sector interno o externo, mediante transferencias o donaciones, que serán destinados a financiar gastos de capital e inversión.

**Cuadro 8: Ingresos de capital**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Venta de activos de larga duración</b>	2.536.630	1.184.275	1.391.150	902.782	760.181	570.526
<b>Recuperación de inversiones</b>	469.834	358	1.567	106		1.155
<b>Transferencias de capital</b>	68.454.767	78.603.137	84.545.919	207.257.398	221.710.269	330.121.570
<b>TOTAL</b>	<b>71.461.231</b>	<b>79.787.770</b>	<b>85.938.636</b>	<b>208.160.286</b>	<b>222.470.449</b>	<b>330.693.252</b>

**Fuente:** Cédulas presupuestaria consolidada de ingresos al 31 de diciembre años 2006-2011.

**Elaboración:** Simón Curci.

El cuadro 8 muestra los ingresos de capital del Municipio en el periodo 2006-2011, los mismos que en dicho periodo aumentaron en USD 259.232.021 es decir un 363%. En los años 2008-2009 fue el de mayor con 142%. Este gran salto que se ve a nivel presupuestario, coincide con la entrada en vigencia de la Constitución de la República del 2008. Y realmente no corresponde a un crecimiento en recursos provenientes del gobierno central hacia la ciudad. Más bien responde a la inclusión de algunas transferencias que anteriormente se transferían directamente a ciertas entidades como era el caso del FONSAL, con el 6% del

impuesto a la renta recaudado en la ciudad y los recursos de la donación del 25% del impuesto a la renta que antes eran transferidos directamente a Vida para Quito. Es decir que dichos rubros se incluyeron en el presupuesto del Municipio. De igual manera se tiene que destacar el periodo 2010-2011 con un crecimiento mayor al 50%, es decir cuando entró en vigencia el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.

**Cuadro 9:** Transferencias del capital

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Gobierno Central</i>	10.232.800	14.511.395	14.404.671	139.360.942	130.923.147	322.928.845,36
Compromiso gobierno para	2.032.800	3.311.395	3.001.136	0		
Ministerio de educación, cultura y deporte				155.622		
Aporte Minist Economía Emergencia Inve	0			942.223		
Compromiso gobierno operaciones de cré	0			1.505.457		
Compromiso gobierno aporte 25% imp.	0		1.636.059	32.200.327		
Contraparte local CAF (nuevo crédito) 41	3.500.000	11.200.000	6.267.476	0		
Compromiso gobierno transporte masivo				11.735.412		
Convenio secretaria de pueblos				200.000		
Aporte gobierno FONSAL 6%				92.621.901		
Convenio Ministerio de Educación	0		3.500.000	0		
Comp. Gob. Nacional const. Túnel vía	4.700.000			0		
De entidades descentralizadas y auto	2.378.660	4.368.631	3.663.191	3.846.954	13.272.067	5.389.648,59
De cuenta de fondos especiales	1.264.717	1.339.855	1.811.402	125.548		
Del sector privado	1.122.550	508.045	755.703	203.849	1.403.845	1.257.845,95
De organismos multilaterales						144.496,68
De gobierno y organis gubernamental	661.903	195.331	991.289	800.443	77.797	400.733,58
Del sector privado no financiero	381.724	7.899				
Del gobierno central	52.412.410	57.671.979	62.919.662	62.919.659	76.033.384	
<b>TOTAL</b>	<b>68.454.767</b>	<b>78.603.137</b>	<b>84.545.919</b>	<b>207.257.398</b>	<b>221.710.269</b>	<b>330.121.570</b>

**Fuente:** Cédulas presupuestaria consolidada de ingresos al 31 de diciembre años 2006-2011.

**Elaboración:** Simón Curci.

En el cuadro 9 se observa, cómo en el 2009, se incorporan los ingresos de Vida para Quito y el FONSAL dentro el presupuesto Municipal. Así como también se destaca la importancia de lograr acuerdos con las diferentes instituciones del gobierno central y organismos multilaterales, para conseguir ayudas a través de convenios.

Mientras que en el 2011 se incorpora el valor del 6% del ICE que antes se transfería directamente a la Empresa de Agua Potable, que son alrededor de USD 37 millones. Así como también se incluyen varios convenios que el Municipio no desagregó, como son USD 25 millones con la Agencia Nacional de Tránsito.

En las transferencias del gobierno central, que se muestran en el cuadro 9, se puede observar el cambio en la normativa. Antes de la Constitución del 2008 existían al menos 4 leyes distintas que disponían la entrega de recursos por parte del gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados o a sus entidades para la ejecución de distintas competencias. Como era la Ley de distribución del 15% del presupuesto general del Estado planteado por la misma Constitución. De dicho porcentaje los Municipios se distribuían el 70% y según criterios de población en un 40%, necesidades básicas insatisfechas en 50% y el 10% se distribuía en partes iguales. La ley que permitía donar el 25% del impuesto a la renta, los mismos que eran administrados por la Corporación de Vida para Quito. También la Ley de Régimen Tributario Interno que transfería el 6% del impuesto a la renta causado en el cantón para la conservación del patrimonio. Estos fondos eran administrados por el FONSAL, por afuera del presupuesto municipal. La última Ley era la de Desarrollo Seccional

que a su vez se dividía en dos partes. Con el cual Quito recibía el 25%, del 2% del presupuesto general del Estado por ser capital de provincia.

La Constitución del 2008 plantea que los gobiernos autónomos descentralizados participarán por lo menos del 15% de ingresos permanentes y el 5% de los no permanentes exceptuando los de financiamiento. Estas transferencias se regularon a través del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). El mismo que establece que los gobiernos autónomos descentralizados participarán del 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los no permanentes. De esto el 67% será repartido entre los gobiernos municipales.

El mismo Código plantea una fórmula de reparto para los Municipios de dichos porcentajes. El componente A de la fórmula es el monto que se transfirió en el 2010. Mientras que el componente B, que es la diferencia entre el total de la asignación menos el componente A, se distribuye en base a los criterios de población; la densidad de la población, es decir el número de habitantes dividido para la extensión territorial; necesidades básicas insatisfechas, la cual es la relación entre la población con necesidades básicas insatisfechas y la totalidad de población; logros en el mejoramiento de calidad de vida, que se define como la disminución de la población con necesidades básicas insatisfechas del año inmediatamente anterior; capacidad fiscal, la recaudación efectiva contra el potencial de recaudación; esfuerzo administrativo, la relación entre ingresos totales y gastos corrientes; y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y el plan de desarrollo de cada gobierno autónomo descentralizado, metas prioritarias en competencias exclusivas del Municipio. Cada uno de estos componentes tiene un porcentaje que se define en el cuadro 10. Cabe mencionar que estos criterios deberán regir durante dos años, hasta que se actualice la información, para después ponderar los criterios nuevamente.

**Cuadro 10: Ponderación de los criterios de transferencias del Gobierno Central a los Municipios.**

<b>Población</b>	<b>Densidad Poblacional</b>	<b>Necesidades básicas insatisfechas</b>	<b>Logros en mejoramiento de niveles de vida</b>	<b>Esfuerzo fiscal</b>	<b>Esfuerzo Administrativo</b>	<b>Cumplimiento de metas</b>
10%	13%	50%	5%	6%	6%	10%

**Fuente:** Código Orgánico de Organización territorial, autonomía y descentralización.

**Elaboración:** Código Orgánico de Organización territorial, autonomía y descentralización.

### 4.1.3 Ingresos de financiamiento

Los ingresos de financiamiento se componen del financiamiento público, saldos disponibles y cuentas pendientes por cobrar.

El financiamiento público por la venta de títulos y valores emitidos por entidades del sector público o la contratación de créditos en el país y en el exterior.

Los saldos disponibles comprenden el financiamiento por saldos sobrantes en las cajas generales y bancos, menos las cuentas por pagar a corto plazo.

Las cuentas pendientes por cobrar, son ingresos generados por derechos generados y no cobrados en los anteriores años.

**Cuadro 11:** Ingresos de financiamiento

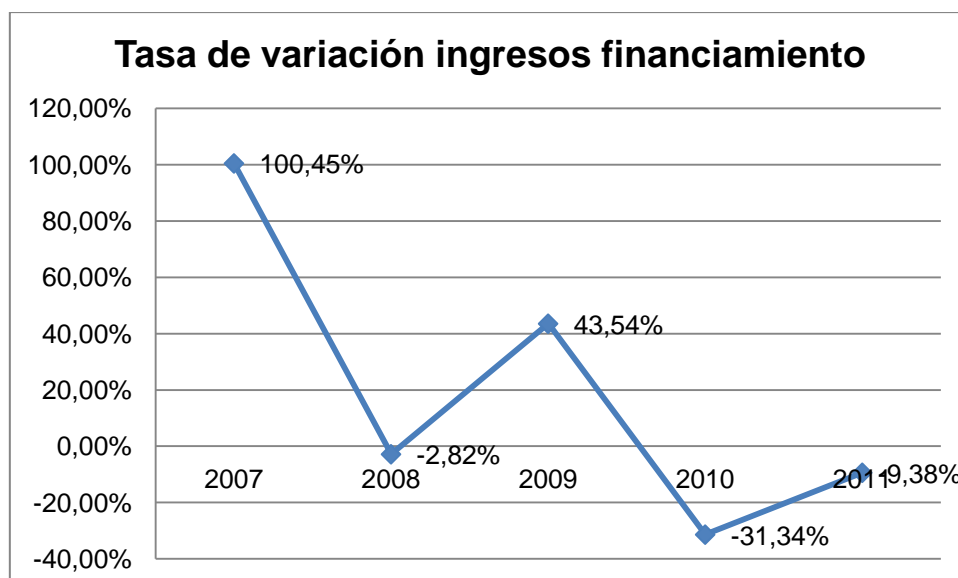
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Financiamiento público	13.205.791	32.658.094	29.838.834	53.086.819	38.642.279,90	37.547.016
Saldos disponibles	5.338.885	10.787.176	14.964.185	11.619.991		0
Cuentas pendientes por cobrar	14.308.430	22.410.381	19.197.639	27.162.256	24.430.588,89	19.607.444
TOTAL	32.853.106	65.855.651	64.000.658	91.869.066	63.072.869	57.154.460

**Fuente:** Cédulas presupuestaria consolidada de ingresos al 31 de diciembre años 2006-2011.

**Elaboración:** Simón Curci.

En el periodo 2006-2011 los ingresos de capital experimentaron un crecimiento del 74%. El mayor crecimiento se da en el año 2007, y corresponde, básicamente, al crecimiento del financiamiento público. Estos ingresos deben ser analizados de una manera diferente a los anteriores. Ya que estos no necesariamente tienen una tendencia de crecimiento, ya que, el financiamiento público va a depender de la necesidad de mayores recursos según los proyectos planteados y que no puedan ser cubiertos por los demás ingresos. De igual manera, si bien es cierto que la cartera por cobrar del Municipio asciende, aproximadamente, a USD 376 millones a diciembre del 2011 según el balance consolidado, es necesario realizar una depuración para ver el potencial y según eso poder comparar. De igual manera, los saldos disponibles si bien es cierto que ayudan a cubrir un presupuesto, pueden significar que no se logró gastar todos los recursos en el ejercicio anterior.

**Gráfico12:** Tasa de variación ingresos de financiamiento

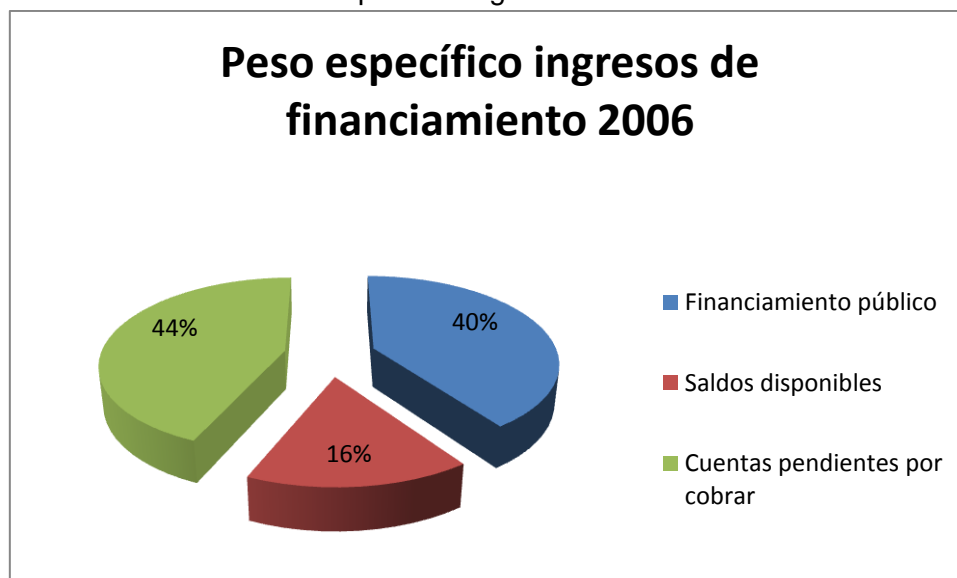


**Fuente:** Cédulas presupuestaria consolidada de ingresos al 31 de diciembre años 2006-2011.

**Elaboración:** Simón Curci.

El gráfico 13 muestra que para el año 2006 las cuentas por cobrar corresponden al 44%, mientras que los préstamos son el 40% y los saldos disponibles un 16%.

**Gráfico 13:** Peso específico ingresos de financiamiento 2006

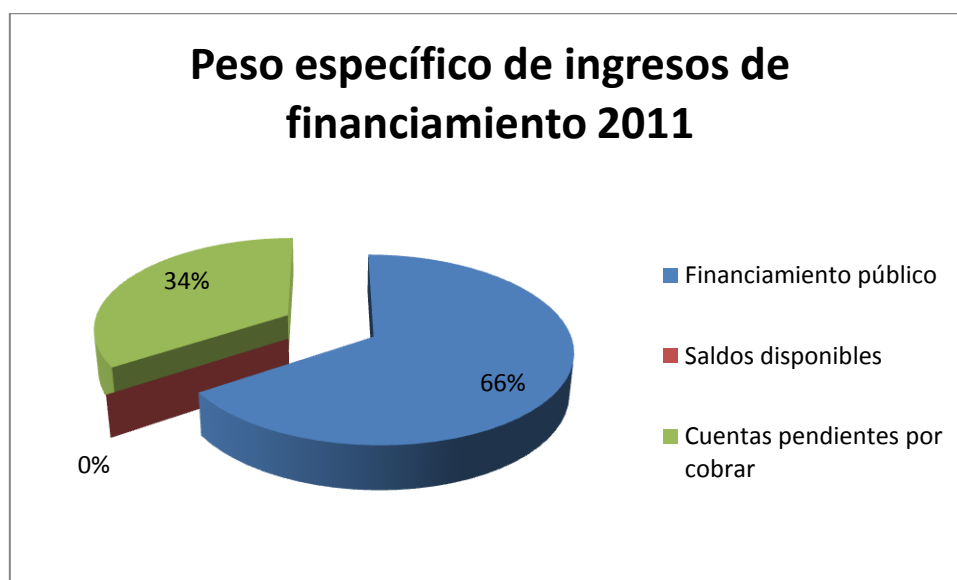


**Fuente:** Cédula presupuestaria consolidada de ingresos al 31 de diciembre año 2006.

**Elaboración:** Simón Curci.

Para el año 2011, la distribución cambia y el 66% corresponde al financiamiento. Mientras que el 34% restante a las cuentas por cobrar y ya no existen saldos disponibles, como lo muestra el gráfico 14.

**Gráfico 14:** Peso específico de ingresos de financiamiento 2011



**Fuente:** Cédula presupuestaria consolidada de ingresos al 31 de diciembre año 2011.

**Elaboración:** Simón Curci.

### **Financiamiento público**

El financiamiento público es la cuenta de mayor importancia en los ingresos de financiamiento, para el caso del Municipio de Quito, las fuentes se pueden separar en dos grandes grupos como lo refleja el cuadro 12. Los créditos externos, los cuales normalmente

proviene de organismos multilaterales como la CAF o el BID. Mientras que los créditos nacionales provienen del Banco del Estado.

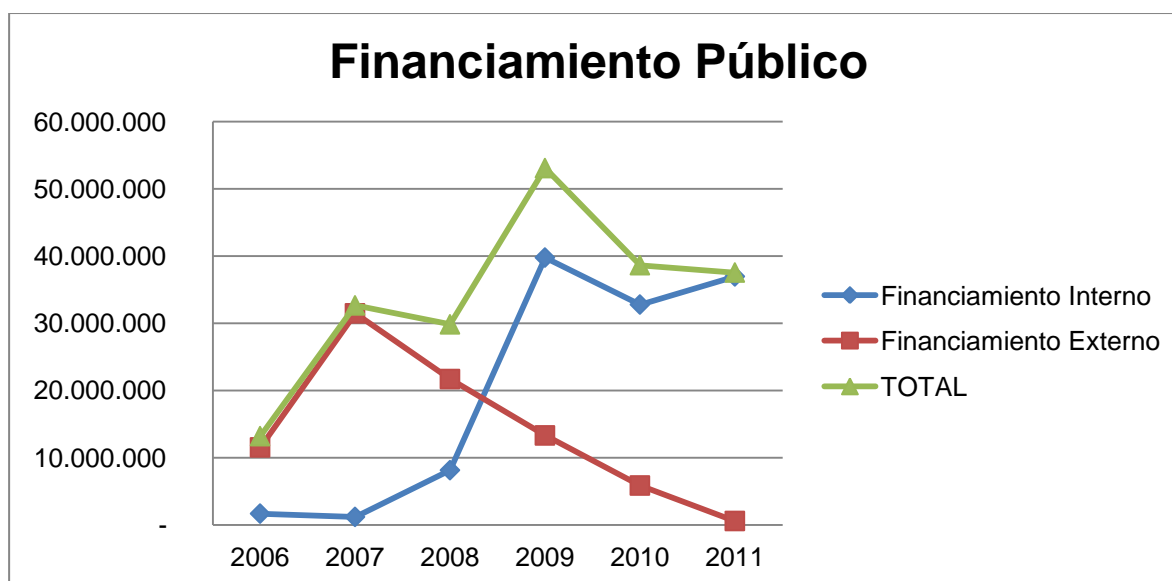
**Cuadro 12:** Financiamiento público

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Financiamiento Interno	1.680.727,00	1.185.947,91	8.142.034,32	39.776.807,12	32.784.400,00	36.968.557,99
Financiamiento Externo	11.525.064,00	31.472.146,57	21.696.800,67	13.310.012,31	5.857.879,00	578.457,67
<b>TOTAL</b>	<b>13.205.791,00</b>	<b>32.658.094,48</b>	<b>29.838.834,99</b>	<b>53.086.819,43</b>	<b>38.642.279,00</b>	<b>37.547.015,66</b>

**Fuente:** Cédula presupuestaria consolidada de ingresos al 31 de diciembre años 2006-2011.

**Elaboración:** Simón Curci.

**Gráfico 15:** Financiamiento público



**Fuente:** Cédula presupuestaria consolidada de ingresos al 31 de diciembre años 2006-2011.

**Elaboración:** Simón Curci.

Como se puede observar en el gráfico 15, el comportamiento del crédito es variable, esto es debido a que no todos los años se tienen los mismos planes de inversión. Y la necesidad de solicitar un crédito depende de los planes mencionados. Lo que se puede ver, por otro lado es la procedencia de los créditos. En los primeros años de análisis, el endeudamiento mayoritariamente era externo. Mientras que desde el año 2009 en adelante, existe un fuerte crecimiento del financiamiento interno, al mismo tiempo que hay reducción del financiamiento externo. Esto puede deberse a varios factores.

El primero caso, se puede depender inclusive de un factor externo al Municipio, como es la política exterior del país. Como es de conocimiento público el actual gobernante ha cerrado en cierto sentido las fuentes de financiamiento consideradas tradicionales por ejemplo los organismos multilaterales. Esa decisión también pudo haber tenido un impacto en los gobiernos autónomos descentralizados, como es el caso de Quito. Otro factor es que los multilaterales asignan un cupo de endeudamiento a nivel país, el mismo que se divide entre todos los demandantes.



El segundo fenómeno se puede explicar por varias razones. La primera es el crecimiento del presupuesto general del Estado en los últimos años. Y con esto el crecimiento del presupuesto de varias instituciones estatales, entre ellas el Banco del Estado.

Por otro lado para el Municipio de Quito, es más sencillo buscar financiamiento con entidades internas tanto por el acercamiento político que existe con el Gobierno Central y como por la normativa, ya que no se necesita garantía soberana y los procesos de contratación son los mismos que se aplican normalmente ya que responden a una ley específica.

Si bien el crédito es una pieza fundamental en la estructura de ingresos y, además, es la única manera de poder realizar obras de gran magnitud, es importante que no sea el ingreso más representativo, ya que no son ingresos corrientes y tienen un costo que es la tasa de interés. Es por esto que se debe realizar una relación entre los ingresos por impuestos y los ingresos de financiamiento. Que se refleja en el cuadro 12.

**Cuadro 13:** ingresos de financiamiento/impuestos

	<b>Deuda</b>	<b>Impuestos</b>	<b>Relación %</b>
2006	13.205.791	52.379.534	25%
2007	32.658.094	57.608.121	57%
2008	29.838.834	62.378.625	48%
2009	53.086.819	63.017.352	84%
2010	38.642.279	75.409.321	51%
2011	37.547.015	90.988.627	41%

**Fuente:** Cédula presupuestaria consolidada de ingresos al 31 de diciembre años 2006-2011.

**Elaboración:** Simón Curci.

Como muestra el cuadro 13, hay una relación sana entre la deuda y los impuestos, que tuvo un pico importante en el año 2009, donde la relación fue del 84%, pero para el año 2011 esta relación disminuyó al 41%.

Por su parte el artículo 125 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Pública, que fue aprobado por la Asamblea Nacional en el año 2010, fija los límites de endeudamiento para los gobiernos autónomos descentralizados, como es el caso del Municipio de Quito. El mismo toma en cuenta dos indicadores. El primero es que la relación entre el stock de y los ingresos totales sin financiamiento sea menor al 200%. El segundo es que la relación entre el servicio de deuda y los ingresos totales sin financiamiento sean menores al 25%. El cuadro 14, muestra que para los años que se encuentra en vigencia dicho Código el Municipio está lejos del límite y en ese sentido todavía tiene una alta capacidad de endeudamiento.

**Cuadro 14:** Servicio de deuda/ingresos totales sin financiamiento

	2010	2011
Ingresos totales sin financiamiento	388.638.160	494.975.938
Servicio de deuda	30.446.454	29.020.414
Indicador(Código de planificación)	8%	6%

**Fuente:** Cédula presupuestaria consolidada de ingresos y gastos al 31 de diciembre años 2006-2011.

**Elaboración:** Simón Curci.

#### 4.1.4 Incidencia de los impuestos en el presupuesto municipal

Los impuestos son de vital importancia para el presupuesto municipal y para la realización de obras; sin embargo, no siempre son bien vistos por la ciudadanía, que es la que paga dichos impuestos. Observando la recaudación se puede deducir que ha existido un incremento en los impuestos considerable para el ciudadano, es por esto que se deben analizar otros factores.

Como se vio antes, los impuestos han crecido en 74% en el periodo 2006-2011. Pero, por otro lado, la incidencia de los mismos en el presupuesto total ha disminuido del 24% que representaban en el 2006. Al 17% que representaron en el 2011, como se puede ver en el cuadro 14.

**Cuadro 15:** Participación de los impuestos en el presupuesto Municipal

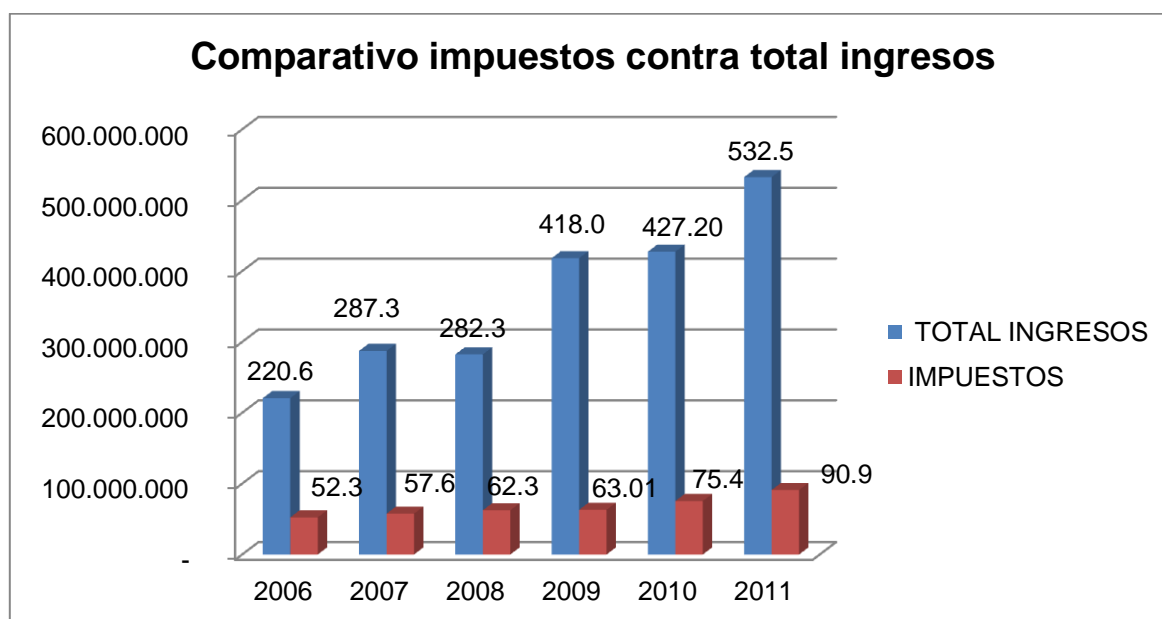
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
TOTAL INGRESOS	220.609.419,00	287.314.707,00	282.385.220,00	418.084.164,11	427.280.439,90	532.522.954,12
IMPUESTOS	52.379.534,19	57.608.121,99	62.378.625,94	63.017.352,92	75.409.321,33	90.988.627,27
% PARTICIPACIÓN	24%	20%	22%	15%	18%	17%

**Fuente:** Cédula presupuestaria consolidada de ingresos al 31 de diciembre años 2006-2011.

**Elaboración:** Simón Curci.

El gráfico 16 ilustra de mejor manera que la tasa de crecimiento del presupuesto total es mayor al crecimiento de los impuestos. Razón por la cual la participación de los mismos baja.

**Gráfico 16:** comparativo de impuestos contra total ingresos



**Fuente:** Cédula presupuestaria consolidada de ingresos al 31 de diciembre años 2006-2011.

**Elaboración:** Simón Curci.

**Cuadro 16:** Impuesto a la patente

Año	Número de Patentes
2006	67.739
2007	64.787
2008	71.831
2009	77.607
2010	79.573
2011	118.544

**Fuente:** Sistema Rehosting.

**Elaboración:** Simón Curci.

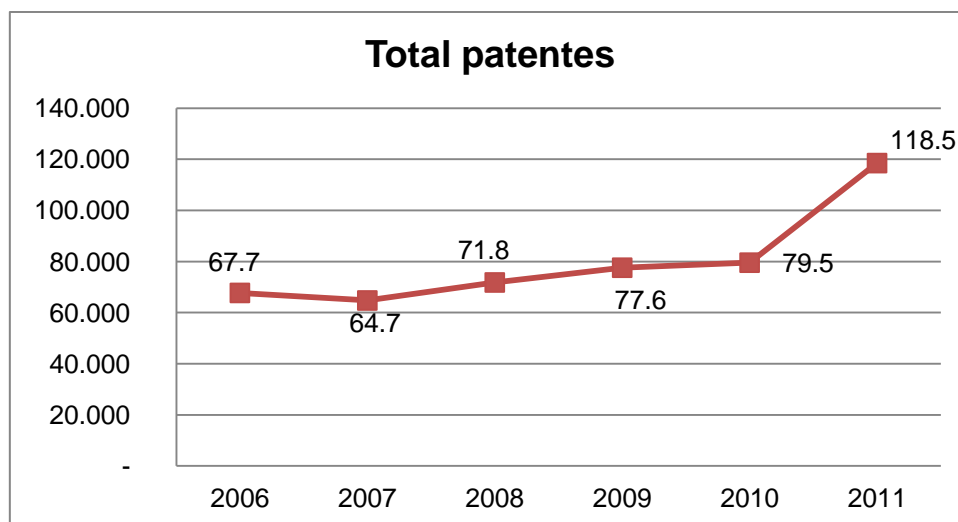
El impuesto a la patente municipal, es el impuesto más representativo en el presupuesto municipal. La normativa establece que se encuentran obligados a obtener la patente y por ende el pago de la misma, los que ejerzan actividad económica, ya sean industriales o comerciantes. La Ley Orgánica de Régimen Municipal establecía un rango desde 10 dólares hasta 5.000 dólares, mientras que el COOTAD amplía el rango hasta los 25.000 dólares.

El cuadro 16 muestra que número de patentes en la ciudad ha crecido en un 75%. Dando un salto importante en el último año de estudio, debido a que el Municipio empezó con una campaña de comunicación recordando a quienes realizaban actividad económica debían obtener patente un ejemplo son los profesores, lo cuales en años anteriores nunca pagaron patente creyendo que no debían obtenerla.

La recaudación por otro lado ha crecido en un 2% más que el número de patentes municipales. Por lo que el pago promedio por patente no ha variado en gran medida, es así

que en el año 2006 el promedio de pago fue de USD 212, mientras que en el 2011 el promedio fue de USD 215

**Gráfico 17: Número de patentes en miles**



**Fuente:** Sistema Rehosting.

**Elaboración:** Simón Curci.

### **Impuesto predial**

El impuesto predial, es uno de los impuestos más significativos para el Municipio de Quito. Este grava a la propiedad de los bienes inmuebles y se cancela anualmente. Existen dos tipos de predios los urbanos y rurales. La diferencia entre ambos se basa en su ubicación. El Municipio establece las diferentes zonificaciones, tomando en cuenta el radio de servicios municipales como agua potable, aseo de calles, luz eléctrica entre otros. Un predio urbano es aquel que se encuentra dentro de lo que se considera una zona urbana mientras que uno rural se encuentra en una zona rural.

El valor de un predio urbano se determina en base al valor de suelo, edificaciones y reposiciones. Tanto la Ley Orgánica de Régimen Municipal como el COOTAD establecen un rango para el cobro que va desde el 0,25 por mil hasta el 5 por mil. Este impuesto se debe normar a través de una ordenanza. Cabe mencionar que durante los años de estudio las ordenanzas no establecían el cobro con ninguna tabla específica, por lo que se aplicaba un valor dentro del rango que permite la ley a discreción. Es así que un predio de menor valor podía pagar un mayor impuesto predial a otro de mayor valor ya que el factor aplicable no tenía ninguna lógica.

Los predios rurales son los que se encuentran dentro de los límites de las zonas rurales. Los elementos que integran la propiedad son la tierra, edificios, maquinaria agrícola, ganado, bosques naturales o artificiales y plantaciones. Depende el valor de la maquinaria esta podría ser incluida como parte del predio y por ende el impuesto predial a pagar se calcula sumando el predio y la maquinaria. La banda imponible que dispone la normativa legal es desde el 0,25 por mil hasta el 3 por mil. De igual manera que el impuesto predial urbano las ordenanzas no establecían normas claras de cobro.

El cuadro 17 muestra como en el periodo 2006-2011 se ha incrementado en un 11% el total de catastro y a su vez como han variado tanto la cantidad de predios urbanos como rurales.

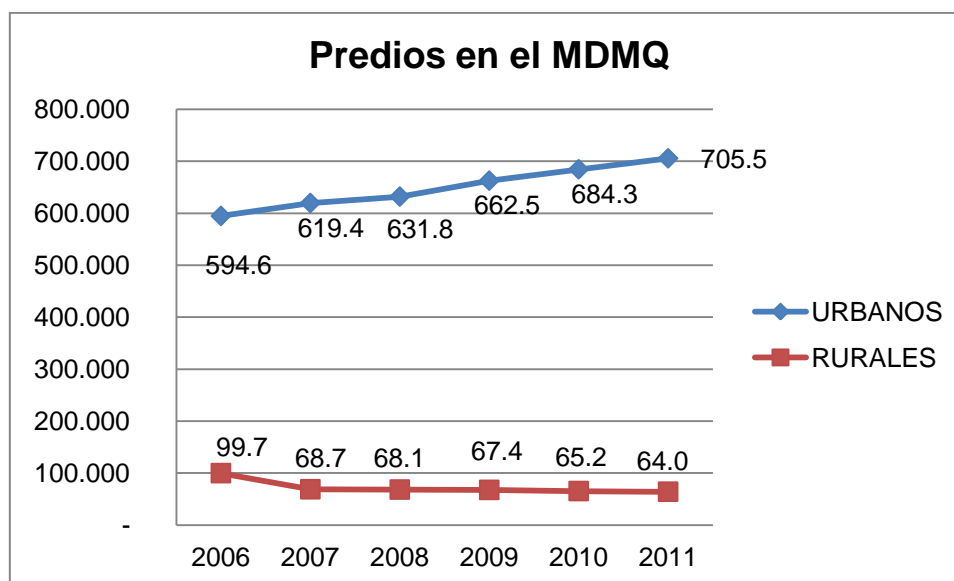
**Cuadro 17:** Número de predios

Número de predios			
Año	Urbanos	Rurales	Total
2006	594.634,00	99.737,00	694.371,00
2007	619.446,00	68.712,00	688.158,00
2008	631.846,00	68.155,00	700.001,00
2009	662.507,00	67.493,00	730.000,00
2010	684.344,00	65.291,00	749.635,00
2011	705.511,00	64.023,00	769.534,00

**Fuente:** Sistema Rehosting.

**Elaboración:** Simón Curci.

**Gráfico 17:** Número de predios urbanos y rurales



**Fuente:** Sistema Rehosting.

**Elaboración:** Simón Curci.

Además, en el gráfico 17 se puede observar que los predios urbanos han crecido. Mientras que los rurales experimentan decrecimiento. Esto básicamente se da por dos razones. Uno, es el crecimiento de la actividad inmobiliaria que ha experimentado la ciudad en los últimos años. La segunda razón es la mayor cobertura de servicios básicos, la cual provoca que un predio considerado rural hace algunos años hoy sea catalogado como urbano. Un ejemplo pueden ser ciertos predios de Cumbayá. Estos predios hace algunos años eran considerados rurales, ya que el nivel de cobertura de servicios básicos no era suficiente.

Pero con el crecimiento que han experimentado, sumando a esto que tienen todos los servicios básicos al igual que los predios considerados urbanos, su denominación cambia.

Realizando una comparación de la recaudación con el número de predios se puede observar que el promedio que pagaba cada predio subió de 16 dólares en el año 2006 a 21 dólares para el año 2011. Es decir, un aumento de 5 dólares en 6 años, un incremento del 5% anual.

Separando el impuesto predial urbano y rural. Se observa que en el caso del impuesto predial urbano hay un crecimiento de 5 dólares, de 18 dólares promedio en el año 2006, subió a 23 dólares promedio para el 2011. En el caso del impuesto predial rural el pago promedio aumentó en 7 dólares, y pasó de 3 a 11 dólares, 31%. Aunque en la realidad el incremento importante se dio en el periodo 2009-2010.

En promedio, los propietarios de un predio urbano pagan más impuestos que un predio rural, pero la diferencia se redujo para el periodo analizado. En el año 2006, el promedio de pago del impuesto predial rural era del 21% del pago promedio del impuesto predial urbano, mientras que para el año 2011 la relación fue del 47%.

#### 4.1.5 Planificación y presupuestación contra recaudación

Durante el análisis anterior, se ha trabajado con los ingresos devengados. Es decir lo efectivamente recaudado. Pero es importante mencionar que antes de empezar el año fiscal, el Concejo Metropolitano debe aprobar el presupuesto del Municipio, el cual se planifica con ciertas consideraciones. Si bien es cierto, la planificación no puede ser perfecta, ya que durante el año siempre existen algunos imponderables, lo ideal sería que esta proyección no difiera mayormente a lo recaudado al final del año, ya que en base a estas estimaciones se realizan los proyectos y una gran divergencia entre lo presupuestado y recaudado puede mermar los planes de la ciudad. Es por esto que es importante revisar lo que planificó el gobierno municipal con lo que realmente logró recaudar.

**Cuadro 18:** Presupuesto devengado

<b>Año</b>	<b>Presupuesto Inicial</b>	<b>Presupuesto reformado</b>	<b>Devengado</b>
<b>2006</b>	243.073.185,62	262.686.810,51	220.609.419,00
<b>2007</b>	258.370.127,17	309.853.076,13	287.314.707,00
<b>2008</b>	307.441.368,00	345.442.948,33	282.385.220,00
<b>2009</b>	504.221.515,00	478.649.554,94	418.084.164,11
<b>2010</b>	540.397.405,15	499.889.591,85	427.280.439,90
<b>2011</b>	618.427.765,97	613.431.932,81	532.522.954,12

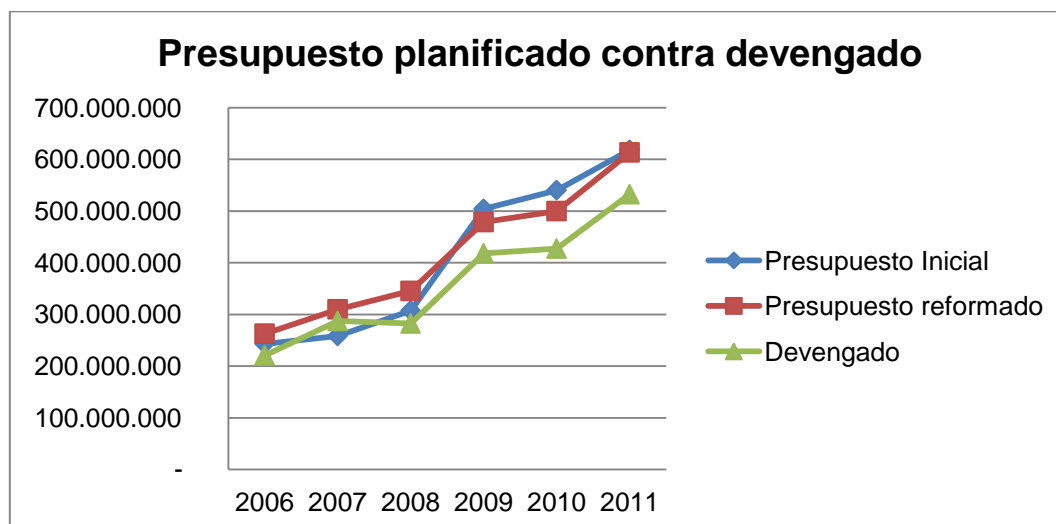
**Fuente:** Cédula presupuestaria consolidada al 31 de diciembre años 2006-2011.

**Elaboración:** Simón Curci.

Como se puede observar en el cuadro 18, lo recaudado por el Municipio en los últimos años es aproximadamente el 90% de lo que se presupuestó a principios de año. Mientras que los ingresos devengados representan el 86% si se compara con el presupuesto reformado.

Además, en el siguiente gráfico 18 se puede observar con facilidad que para los tres primeros años de estudios la reforma del presupuesto era mayor que el inicial, mientras que para los últimos tres años, el presupuesto inicial siempre ha sido más alto que el reformado. El año de mayor ejecución sobre el presupuesto final, fue el 2007 con el 91%, mientras que el peor fue el 2008 con el 82%.

**Gráfico 18:** Presupuesto ejecutado contra planificado



**Fuente:** Cédula presupuestaria consolidada de ingresos al 31 de diciembre años 2006-2011.

**Elaboración:** Simón Curci.

También se debe analizar el comportamiento que tiene la ejecución por cada tipo de ingreso. Según el presupuesto inicial el rubro que menos ejecución representa es recuperación de inversiones con el 35%, pero este ingreso no es significativo para el presupuesto municipal. El siguiente que tiene menor ejecución es el financiamiento público, con un 45% de cumplimiento, el cual si representa un problema para el municipio, ya que estos ingresos son los que apalancan las grandes obras, y un retraso de los mismos significa retrasos en las obras. Mientras que el de mayor ejecución en comparación con el presupuesto inicial es el saldo caja bancos, con el 240%.

Si hacemos el mismo ejercicio, y comparamos el presupuesto devengado con el reformado a final de año, el financiamiento público es el que muestra menor porcentaje de ejecución aunque dicho valor aumenta de 45% al 67%.

Cabe mencionar que este presupuesto reformado es el resultado de varias modificaciones incluyendo la liquidación que se realiza al final del periodo, por lo que normalmente se intenta cerrar la brecha a lo ejecutado real.

## 4.2 Presupuesto general del Estado

Es importante realizar un pequeño análisis del presupuesto general del estado, para poder explicar algunos fenómenos del presupuesto Municipal y a la vez, poder comparar la estructura de ambos.

**Cuadro 19:** Presupuesto general del estado

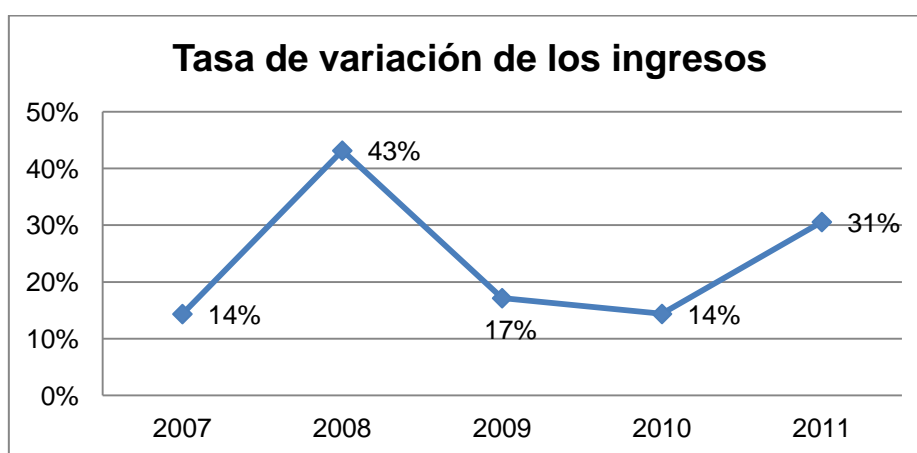
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
TOTAL	9.118.356.401,42	10.427.433.736,83	14.926.869.922,64	17.487.817.101,93	20.001.765.585,65	26.117.921.897,92

**Fuente:** Cédula presupuestaria consolidada de ingresos del MEF al 31 de diciembre años 2006-2011.

**Elaboración:** Simón Curci.

El presupuesto general del Estado aumentó en USD 16.999.565.496,50 en el periodo 2006-2011 como se deduce del cuadro 19. Es decir, 186%. Mientras que los ingresos del Municipio en el mismo periodo crecieron en 141%. Siendo el año más importante el 2008 como lo muestra el gráfico 19. Este incremento que se refleja en el gobierno central, afecta positivamente a los ingresos de capital del Municipio que llegaron al 363%.

**Gráfico 19:** Tasa de variación de los ingresos del gobierno central



**Fuente:** Cédula presupuestaria consolidada de ingresos del MEF al 31 de diciembre años 2006-2011.

**Elaboración:** Simón Curci.

Viendo más a detalle los ingresos del Estado en el cuadro 20, que los ingresos de mayor importancia son los ingresos corrientes, los cuales para el año 2011 representaron el 61%, los de capital el 21% y los del financiamiento el 18% donde se incluye la venta anticipada de petróleo a China. Esta estructura no ha variado para los años anteriores, como se ve en la siguiente tabla.

**Cuadro 20:** Ingresos del gobierno central por grupo

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ingresos corrientes	5.758.505.964,31	6.436.717.512,48	8.115.696.534,14	11.038.786.051,02	12.449.416.130,88	15.869.664.731,29
Ingresos de capital	1.258.853.890,96	1.946.490.550,42	5.761.742.729,72	3.326.352.725,91	3.989.440.410,11	5.563.043.213,11
Ingresos de financiamiento	2.100.996.546,15	2.044.225.673,93	1.049.430.658,78	3.122.678.325,00	3.562.909.044,66	4.685.213.953,52
TOTAL	9.118.356.401,42	10.427.433.736,83	14.926.869.922,64	17.487.817.101,93	20.001.765.585,65	26.117.921.897,92

**Fuente:** Cédula presupuestaria consolidada de ingresos del MEF al 31 de diciembre años 2006-2011.

**Elaboración:** Simón Curci.

Lo que demuestra que el gobierno central, es dependiente de sus ingresos corrientes, básicamente impuestos, mientras que el Municipio en el último año el tipo de ingreso más representativo fueron las transferencias de capital.

Como se mencionó los impuestos son el ingreso fuerte del Gobierno Central. Si realizamos el mismo ejercicio que se hizo anteriormente con el Municipio y dividimos los ingresos por



impuestos (8.548.821.684 dólares) al total de la población del Ecuador (14.483.499 habitantes), se tiene que el Gobierno Central recauda un promedio de 590 dólares por persona. Mientras que para el Municipio los impuestos eran de 33 dólares.

Además, se debe destacar la importancia que tiene Quito en la recaudación de impuestos. En el año 2010, la recaudación de impuestos en Quito fue de aproximadamente 4,4 mil millones de dólares, de un total de 8,5 mil millones recaudados. Es decir que solo en el Distrito Metropolitano se recaudó el 52% del total. Si retiramos todos los impuestos relacionados a la explotación petrolera, por ser una actividad que si bien la gerencia se encuentra en la ciudad, la actividad propiamente dicha se realiza en otra provincia, la recaudación en la ciudad representa el 53% del total recaudado.

## 5 Gastos Municipales

La presente disertación tiene como objetivo plantear posibles fuentes de financiamiento en el marco de la nueva regulación para el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito que permitan lograr las realizaciones estructurales planteadas en el plan de gobierno. El realizar un análisis de los ingresos permite observar cómo ha ido evolucionando los ingresos del Municipio y el por qué de esta evolución. Pero es importante realizar un análisis de la estructura del gasto, considerando que en los últimos años no han existido obras de gran magnitud con el presupuesto municipal como las que plantea la actual administración (el nuevo aeropuerto se financia con créditos que no los asume el Municipio sino el concesionario).

El rector de finanzas públicas en el Clasificador Presupuestario define diferentes tipos de gasto. Los gastos corrientes son aquellos “destinados por el Estado para adquirir bienes y servicios necesarios para el desarrollo de las actividades operacionales de administración y transferir recursos sin contraprestación”. Los gastos de inversión son aquellos “destinados al incremento de patrimonial del Estado, mediante actividades operacionales de inversión, comprendido en programas sociales o proyectos institucionales de ejecución de obra pública”. Los gastos de capital son “destinados a la adquisición de bienes de larga duración para uso institucional a nivel operativo o productivo”. Y por último aplicación de financiamiento son “recursos destinados al pago de la deuda pública”.

### Gastos

Como se puede observar en el cuadro 21, los ingresos han aumentado 159% durante el periodo 2006-2011 pasando de USD 208 millones a USD 538 millones. El periodo de mayor crecimiento fue 2008-2009. Lógicamente esto acorde con lo ocurrido en el lado de los ingresos, donde con la entrada en vigencia de la nueva Constitución, algunos ingresos que se transferían a distintas entidades pasaron a formar parte del presupuesto Municipal como es el caso del ex Fonsal y la Corporación Vida para Quito.

**Cuadro 21:** Gastos por grupo 2006-2011

Descripción	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gastos en Personal	9.047.214	12.228.117	13.273.408	12.027.196	15.063.852	27.528.742
Bienes y Servicios de Consumo	23.045.078	19.788.814	12.274.008	4.206.180	4.658.780	6.089.625
Intereses de la Deuda Pública	7.541.829	8.249.250	7.059.059	7.520.267	7.169.763	9.327.310
Gastos Financieros	2.997.158	2.276.325	2.101.905	1.463.639	2.092.088	2.090.989
Transferencias Corrientes	2.014.595	2.684.900	2.122.470	1.447.693	1.436.412	2.345.210
Gastos de Personal de Inversión	38.296.568	42.841.374	54.163.941	64.960.611	76.278.381	88.243.985
Bienes y Servicios de Consumo de Inversión	15.926.268	17.880.306	16.395.535	17.854.272	25.597.866	43.648.365
Obras Públicas	10.726.334	7.876.388	11.042.326	9.361.221	16.879.759	32.250.187
Otros Gastos de Inversión	151.650	283.496	246.027	321.110	222.552	60.696
Transferencias de Inversión	76.385.697	115.734.820	123.453.394	267.221.782	250.072.650	268.724.659
Activos de Larga Duración	2.643.767	4.618.464	8.458.241	6.812.552	9.142.368	20.969.402
Inversiones Financieras	1.014.078	14.177.820	3.296.969	5.214.931	261.944	10.116.368
Amortización Deuda Pública	18.280.856	17.936.855	20.043.114	18.731.823	28.354.366	26.929.425
<b>Total</b>	<b>208.071.092</b>	<b>266.576.929</b>	<b>273.930.397</b>	<b>417.143.277</b>	<b>437.230.780</b>	<b>538.324.964</b>

**Fuente:** Cédula presupuestaria consolidada de gastos al 31 de diciembre años 2006-2011.

**Elaboración:** Simón Curci

**Gráfico 20:** Distribución de gastos 2006



**Fuente:** Cédula presupuestaria consolidada de gastos al 31 de diciembre años 2006.

**Elaboración:** Simón Curci.

Como se observa en el gráfico 20, el gasto más importante para el Municipio en el año 2006 fueron las transferencias de capital, con 37%, estas las realizó el Municipio a las distintas entidades ejecutoras existentes en ese momento, especialmente la Empresa Municipal de Obras Públicas y la ex Empresa del Centro Histórico. El segundo gasto más representativo es en recursos humanos. Aquí es necesario realizar una diferenciación. Según el tipo de tareas que realice el personal puede ser considerado corriente o de inversión. Sumados estos dos el gasto llega al 26%. Teniendo mucho más personal en el rubro de inversión. El gasto que se destino para el pago de la deuda, tanto intereses como amortización fue 13%. La obra pública ejecutada directamente por el Municipio llega al 5%, siendo las principales obras de urbanización y embellecimiento, ya que las obras viales o alcantarillado las cubren las empresas municipales.

**Gráfico 21:** Distribución de gastos 2011



**Fuente:** Cédula presupuestaria consolidada de gastos al 31 de diciembre años 2011.

**Elaboración:** Simón Curci.

El gráfico 21 muestra como la distribución del gasto cambió para el año 2011. Las transferencias de inversión fueron del 50%. Estos recursos se destinaron principalmente a las Empresa Municipal de Obras Públicas, a la Empresa de Agua Potable, al Instituto de Patrimonio que sucedió al ex Fonsal, entre otras empresas. El gasto de personal tomando en cuenta los dos tipos fue 21%. De igual manera el porcentaje del presupuesto destinado a cumplir las obligaciones de la deuda disminuyó al 7%. Mientras que el porcentaje de obra pública se mantuvo en el orden de 5%.

La complejidad de observar a los gastos por partidas presupuestarias, es que no se tiene una idea cierta de cuál es la inversión del Municipio. Como se vio la obra pública tanto en el año 2006 como en el 2011 es del 5%. Pero eso es únicamente lo que realiza directamente el Municipio. Mientras que las transferencias fueron del 37 y 50% respectivamente. Pero hay que mencionar que gran parte de estas transferencias son para realizar obra pública de

mayor magnitud. Aunque parte de estas también le sirve a las empresas para su gasto corriente. Este control es difícil realizarlo si se ve por partidas y para lograrlo es necesario ver el presupuesto de cada entidad. Y aún así no existe diferenciación del gasto por la fuente de financiamiento, así que sería una suposición.

Por otro lado el rubro gastos de personal creció en 144% en este tiempo. Los gastos de personal corriente si bien son menores crecieron en 204%, mientras que los de inversión en 130%. El mayor problema, es como se diferencian estos dos conceptos. Orgánicamente el Municipio está compuesto por 13 sectores, y según en qué sector trabaje una persona, estará dentro de personal corriente o de inversión. Un ejemplo puede ser una secretaria. Si trabaja en el sector de seguridad es considerada un gasto de personal en inversión, mientras si trabaja en la Dirección Financiera es un gasto de personal corriente. Aunque ambas realicen tareas similares.

## **6 Alternativas de financiamiento**

### **Dependencia transferencias Gobierno Central**

Si bien la estructura de ingresos municipales está acorde en comparación con otras ciudades del país especialmente Guayaquil y los ingresos propios son una fuente importante, existe una dependencia de la transferencia del Gobierno Central según la fórmula del COOTAD, que para el caso de Quito corresponde al 48% del total de ingresos, 6% más que Guayaquil.

Esto es algo normal que las ciudades participen de las rentas del Gobierno Central en la medida que es él quien tiene la facultad tributaria y la decisión de cómo distribuir los impuestos.

Sin embargo hay que estar consciente que cualquier factor que afecte las cuentas del Gobierno Central puede significar una reducción importante de ingresos a nivel de gobiernos seccionales. En el caso de Quito, inclusive la fórmula de reparto, coherente con la política de favorecer a los más necesitados priorizando las necesidades básicas insatisfechas, puede afectar las rentas de la ciudad, aunque esto se vería muy a largo plazo ya que con el primer componente de dicha fórmula y por el momento el más importante está asegurado en el COOTAD donde declara que la asignación no puede ser menor que las transferencias 2010.

Un enunciado que puede resultar peligroso para el Gobierno Central en el momento que exista algún factor que reduzca los ingresos del país. Por un lado el 10% de los ingresos no permanentes. El cual no representa ningún riesgo ya que en el supuesto que el precio del petróleo caiga y suponiendo que esto no afecte al resto de la economía simplemente ese 10% a repartir se reduciría.

El verdadero problema se pudiera si existe una caída de los ingresos permanentes básicamente de impuestos que es el rubro más significativo, lo que podría significar que se reduzcan las transferencias inclusive y en un escenario pesimista se podría estar incumpliendo la normativa al no tener recursos suficientes para transferir. Esta es una de las razones por lo cual el Municipio debe diversificar sus ingresos propios y no depender del Gobierno Central.

### **Nuevos desafíos**

Quito es la tercera ciudad con mayor crecimiento poblacional de los últimos 10 años del Ecuador según el Censo de Población y Vivienda del año 2010 realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, con 22%. Solamente detrás de Santo Domingo y Loja<sup>1</sup>.

El crecimiento de la población fue de aproximadamente 400.000 habitantes en estos 10 años. El mismo se debe a dos factores principalmente. Uno es el número de nacimientos registrados y el otro es la migración tanto interna como externa que ha experimentado la ciudad.

Este crecimiento poblacional, genera nuevas necesidades para los habitantes. Es por esto que el Municipio se encuentra desarrollando varios proyectos, para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Como son la construcción de la primera línea del Metro de Quito por

---

<sup>1</sup> Boletín estadístico mensual ICQ No. 1. Noviembre 2011

un valor estimado de 1.600 millones de dólares, de los cuales el 50%, los pondrá el Gobierno Central, siendo necesario que el Municipio cuente con 800 millones en tres años.

Además está el gran plan de movilidad tiene un costo de 500 millones. De los cuales los más importante son los 200 millones que cuesta la ruta de integración de los valles, conocida como Ruta Viva. Y los 133 millones de la prolongación Simón Bolívar desde Calderón hasta la avenida Manuel Córdoba Galarza. E inclusive la necesidad de una planta para el tratamiento de agua estimada en 500 millones de dólares. Es decir que solamente para estos cuatro proyectos se necesitan más de 1.500 millones de dólares en un periodo de 4 años.

Vistas las estructuras de ingreso y gasto del Municipio de Quito, se puede observar que con el presupuesto municipal no se pueden realizar obras de gran magnitud las mismas que son necesarias y además que no pueden esperar durante largos años. Es así que se debe recurrir a buscar nuevas fuentes de financiamiento, que por lo menos nos permitan ser sujetos de créditos significativos

Por otro lado como se puede observar en el análisis realizado las empresas Municipales como son Empresa Pública Metropolitana de Obras Públicas, Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento, Empresa Metropolitana de Aseo EMSEGURIDAD, Empresa Pública Metropolitana de Pasajeros, Empresa Metropolitana de Rastro e inclusive la Empresa Pública de Servicios Aeroportuarios, Gestión de Zona Franca y Regímenes Especiales (Aeropuerto), no representan ingresos para las arcas del Municipio. Más bien representan gastos que para el Municipio en estas empresas podemos darnos cuenta que la mayoría no son auto sostenibles.

Es por esto que se debe pensar en una reestructuración de los ingresos del Municipio, para poder honrar dicha deuda, sin sacrificar la provisión de bienes y servicios futuros.

## **6.1 Descentralización**

Por su dimensión e historia hay ciertas competencias del Gobierno Central que el Municipio de Quito ha asumido como propias. Si bien es importante la provisión de estos servicios por parte del Municipio no solo en lo que respecta a su participación, sino más bien por la calidad ofrecida, hay que estar conscientes de que dicha inversión representa un costo de oportunidad ya que no son menores los recursos destinados a cubrir estas competencias no exclusivas.

Las dos competencias más importantes en este sentido son Educación y Salud. Es por esta razón que el Municipio debe procurar que se reconozcan las inversiones en estos sectores, para así contar con recursos para realizar sus competencias exclusivas.

### **Educación**

El cuadro 22 muestra la inversión municipal en los últimos tres años. La misma que ha aumentado 39% en este periodo. En el mismo, se refleja lo que ha gastado el Municipio en docentes, personal administrativo y proyectos. No así la inversión realizada en infraestructura educativa.

Para tener una idea y considerando que los porcentajes son parecidos en todos los años. De los USD 34 millones que presupuestó el Municipio, el 57% es exclusivamente en el pago de docentes, el 18% en el personal administrativo y el 25% para proyectos específicos.

**Cuadro 22:** Inversión municipal en Educación

	2010	2011	2012
Inversión en Educación	24.660.782	28.841.415	34.361.195

**Fuente:** Cédula presupuestaria de gastos por sector años 2010-2011.

**Elaboración:** Simón Curci.

En cuanto a infraestructura, la inversión del Municipio en los años 2010 y 2011 supera los USD 6 millones de dólares. Con intervenciones pequeñas en distintas unidades educativas hasta la construcción de nuevas como el caso de la Unidad Educativa Espejo.

Es importante analizar el marco normativo para ver la viabilidad del reconocimiento de la inversión en educación. Según el artículo 55 del COOTAD referente a las competencias exclusivas del Gobierno Autónomo Municipal, se encuentra la de planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de la salud y educación. Siendo importante mencionar que la Constitución de la República así como el mismo Código establecen que para asumir cualquier competencia está deberá ser transferida con los recursos necesarios para las mismas.

Sin embargo y como se mencionó anteriormente el Municipio de Quito, va más allá de sus competencias asignadas por Ley y brinda servicios de educación que se acogen a lo dispuesto en los distintos cuerpos normativos como los artículos 26, 27, 28 y 29 de la Constitución de la República reconocen a la Educación como un derecho y un deber ineludible, un área prioritaria de la política pública e inversión estatal con la finalidad de garantizar la igualdad e inclusión social como elemento indispensable para el buen vivir. La misma que debe responder al interés público y por lo tanto se garantizará tanto el acceso como permanencia de manera obligatoria. Y que para el cumplimiento de estas premisas la misma debe ser gratuita hasta el tercer nivel.

Adicionalmente el artículo 5 de La Ley Orgánica de Educación Intercultural, acorde con la Constitución, establece que la educación es una obligación del Estado y por lo tanto se garantizará una educación de calidad y gratuita en todas las entidades educativas públicas, que según el artículo 54 incluye a las entidades fiscales, municipales, de fuerzas armadas y policiales. Inclusive el reglamento de la Ley, ya ni siquiera menciona a las entidades educativas municipales, sino nada más fiscales.

Pero para el financiamiento de esta política solo establece que las entidades de las fuerzas armadas y policiales se acogerán al régimen de los establecimientos fiscomisionales es decir que contarán con financiamiento parcial ó total del estado. Sin embargo no menciona nada de la educación municipal. Por lo que no obliga al Gobierno Central aportar con recursos.

Esto provoca una especie de contradicción. Primero al no mencionar a las unidades educativas municipales en el reglamento de la Ley, se entendería que pasan a ser fiscales y



por lo tanto administradas por el Ministerio de Educación. Con esto el Municipio dejaría de invertir en las mismas. Pero no es conveniente para el Municipio ni la ciudad perder ese referente que ha sido la educación municipal por un tema de recursos o competencias. Se deben realizar los acercamientos necesarios y buscar instrumentos que permitan mantener la educación en manos municipales y a través de un convenio buscar los recursos necesarios.

## Salud

El caso de la Salud es parecido a lo que sucede con la Educación. El Municipio cuenta con tres Unidades de Salud ubicadas a lo largo de la ciudad. En este concepto la inversión municipal se muestra en el cuadro 23.

**Cuadro 23:** Inversión municipal en Salud

	2010	2011	2012
Inversión en Salud	14.489.831	14.777.556	18.547.517

**Fuente:** Cédula presupuestaria de gastos por sector años 2010-2012.

**Elaboración:** Simón Curci.

La inversión ha crecido 28% en este periodo. Aquí tampoco se incluye las inversiones que se hayan podido realizar en infraestructura, las cuales de igual manera han sido menores. De año 2012 es importante considerar que el 58% corresponde a gasto de personal, especialmente profesional de la Salud.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud, obliga a los municipios a través de los Consejos Cantonales a aplicar la política nacional de salud, formular planes integrales, coordinar acciones de promoción, promover la participación y vigilar que la celebración de contratos o convenios entre entidades públicas o privadas guarden concordancia con los objetivos y el marco normativo del sistema.

Es decir le otorga a los municipios implícitamente funciones de prevención y promoción. En el caso del Municipio de Quito y como ya se mencionó también se brinda el servicio de salud a través de las unidades destinadas para dicho fin.

En este sentido la Constitución estipula que el estado financiará y podrá apoyar financieramente a las autónomas y privadas que no tengan fines de lucro y que garanticen la gratuidad de en las prestaciones. Lo que permitiría al Municipio tener un mayor margen de negociación para que se le reconozcan los gastos que incurren. Una de las maneras sería a través de un convenio entre el Municipio y el Ministerio de Salud para la transferencia de recursos.

## Distrito Metropolitano

Algunos de los objetivos del COOTAD, son buscar la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, la descentralización del Estado en la búsqueda del desarrollo equitativo, el fortalecimiento de los distintos niveles de gobierno y la distribución de los recursos para estos distintos niveles garantizando su eficiencia.

La historia de la ciudad de Quito, la ha caracterizado por su papel de líder en varios procesos desde los gritos de la independencia hasta un referente nacional de gobierno local. En este sentido el Municipio de Quito, debería ir hacia la búsqueda de esa descentralización como referente nacional, además se beneficiaría de ingresos adicionales asignados por ley como se podrá apreciar más adelante.

Si bien Quito, lleva el nombre de Distrito Metropolitano de Quito y cumple con las competencias de uno, no recibiría los beneficios ya que según el COOTAD se requiere cumplir con ciertos procesos y contar con toda la normativa correspondiente.

Según la Constitución de la República y el COOTAD, para convertirse en un Distrito Metropolitano se debe cumplir con las siguientes características detalladas desde los artículos 74 hasta el 81 del Código.

- Reunir al 7% de la población nacional.
- Resoluciones adoptadas por el Concejo Municipal con el voto favorable de la mayoría.
- Proyecto de ley Orgánica de creación del Distrito autónomo Descentralizado.
- Aprobación del Proyecto de Ley por parte de la Asamblea Nacional.
- Proyecto de Estatuto Autonómico.
- Dictamen de constitucionalidad de la Corte Constitucional respecto al proyecto de Estatuto.
- Convocatoria a consulta popular sobre el Estatuto que debe ser aprobado con la mayoría absoluta de los votos.

Según el último censo de población y vivienda del año 2010, Quito tiene 2.239.191 de habitantes, lo que representa un poco más del 15% de la población del país (14.483.499). Por lo tanto si cumple con el primer requisito.

Además ya cuenta con la Ley de creación del Distrito Metropolitano, la misma que rige desde 1993 y que está reconocida en la legislación actual tanto en la Constitución como en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

El requisito que todavía no cumple el Municipio y por ende todos los relacionados con el mismo, es el estatuto autonómico. Según la normativa el proyecto de estatuto deberá contener al menos su denominación, símbolos, principios, instituciones y órganos del gobierno metropolitano y su sede, así como también sus competencias, bienes, rentas y recursos propios. Es decir que la construcción del mismo debe contener todo lo que el Municipio ya dispone, no hay necesidad de crear nada nuevo.

Una vez construido se deberán continuar con los pasos a seguir, el último de estos es la consulta popular. Ya que el Municipio de Quito, tiene todos los elementos para la elaboración del estatuto, solo debe existir la voluntad política de querer formar un Distrito Metropolitano.

Si esto se logra, el municipio será beneficiario de los ingresos que se generen dentro de la ciudad por los impuestos de herencias, legados, donaciones, de vehículos motorizados y a los consumos especiales de vehículos motorizados, aviones, avionetas y helicópteros, exceptuando los destinados al transporte comercial y servicios. Se debe considerar lo

expuesto anteriormente que en Quito se recaudan más del 50% de los impuestos a nivel nacional.

El cuadro 24 muestra cuanto ha sido la recaudación total de estos tres impuestos y cuanto ha sido la recaudación en la ciudad de Quito, para tener una idea de que ingresos adicionales se podrían conseguir.

**Cuadro 24:** Impuestos que pasarían al presupuesto municipal en caso de ser ciudad-región.

<b>Impuestos</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Quito, Herencias, legados y donaciones</b>	<b>1.350.989</b>	<b>1.274.216</b>	<b>1.073.333</b>
Total Nacional Herencias	2.798.714	4.909.070	2.872.804
<b>Quito, Propiedad de vehículos</b>	<b>32.401.010</b>	<b>39.685.992</b>	<b>45.044.466</b>
Total Nacional propiedad vehículos	107.109.219	135.651.709	158.998.863
<b>Quito, ICE vehículos</b>	<b>39.014.814</b>	<b>53.352.405</b>	<b>53.363.180</b>
Total Nacional Ice vehículos	39.484.924	54.981.985	56.044.412
<b>Total impuestos Quito</b>	<b>72.766.812</b>	<b>94.312.613</b>	<b>99.480.979</b>
Total Nacional	149.392.856	195.542.765	217.916.079

**Fuente:** SRI-Estadísticas multidimensionales.

**Elaboración:** Simón Curci.

Como se puede apreciar en Quito, se recauda una importante proporción de los impuestos mencionados. Para el caso del ICE vehículos un 95% del total recaudado es en la ciudad de Quito. En el caso de las herencias un 37% de lo recaudado en el año 2011 fue en la ciudad. Y para el caso de propiedad de vehículos un 28%. Por lo tanto y si se logra la conformación de la ciudad región, Quito en el año 2011 hubiese tenido USD 99 millones de dólares adicionales. Lo que representa un 19% más del presupuesto del año 2011.

## 6.2 Financiamiento alternativo

Si bien lo que se va a tratar a continuación es más un financiamiento para responder a las necesidades a corto plazo que unos ingresos permanentes, vale la pena analizar la posibilidad de considerarlo como una alternativa.

### Titularización

Una opción de financiamiento es a través la titularización de flujos futuros, eso puede permitir al Municipio contar con recursos frescos aprovechando los ingresos futuros. Como se vio cuando se analizó los ingresos el Municipio cuenta con varios ingresos que son relativamente fáciles de proyectar, como el caso de los impuestos y ciertas tasas. Debido a los datos históricos, así como también a que responden a la aplicación de formulas establecidas en ordenanzas municipales.

Un ejemplo de titularización, es la realizada por la Municipalidad de Guayaquil en el año 2008 para el proyecto de “repavimentación de calles, programa de obras populares provisionales emergentes para 26 sectores en áreas marginales de Guayaquil.”

En esa ocasión el Municipio de Guayaquil titularizó un porcentaje del impuesto predial y un porcentaje de la contribución especial de mejoras, dependiendo del trimestre del año tomando en cuenta la estacionalidad de los tributos titularizados.

Usando la metodología resulta por el Consejo Nacional de Valores, se pudo titularizar el 90% del valor presente de los flujos. Trabajando en tres escenarios: optimista, medio y pesimista. Con un índice de desviación promedio ponderado. Bajo estas consideraciones, el Municipio de Guayaquil titularizó USD 35 millones de dólares a 5 años.

Algo importante de la titularización a través de un fideicomiso, es que al atarlo a un ingreso en concreto para que el inversionista sienta la seguridad de que los fondos existen. Esto se fortalece en una institución pública y donde los ingresos están regulados por ley y sacando un escenario macroeconómico muy adverso, estos ingresos no se verán afectados.

Como se ve en el capítulo de ingresos el Municipio cuenta con varios tributos anuales y de pago obligatorio y que representan una importante fuente. Entre ellos están el impuesto predial urbano, el impuesto a la patente municipal y la contribución especial de mejoras.

Para una titularización se debe proyectar los ingresos por el tiempo que duren los títulos. Según experiencias nacionales y con el bajo desarrollo del mercado de valores, es muy complicado colocar papeles a largo plazo. El tiempo promedio de colocación es de 5 años. Es por esto que se proyecta 5 años.

La proyección maneja en tres escenarios, optimista moderado y pesimista. En el ejercicio se realizó una proyección lineal para las tres posibilidades, la tasa de descuento que se utilizó fue la tasa activa referencial del Banco Central del Ecuador para el mes de octubre 2012, en base al ejercicio del Municipio de Guayaquil. En el primero se utilizó el crecimiento del 4% respecto al promedio de crecimiento de los últimos 5 años. En el segundo, se mantuvo el crecimiento promedio. Mientras que en el último se redujo un 4% del crecimiento promedio.

Según las normas se pueden titularizar el 50% de los flujos traídos a valor presente, no obstante cuando el Municipio de Guayaquil realizó su emisión, se permitía titularizar el 90%.

El cuadro número 25 muestra según las proyecciones cuanto podría titularizar el Municipio de Quito en el caso del impuesto predial en los tres escenarios.

**Cuadro 25:** Valor presente proyección impuesto predial y monto titularizable

<b>Predial</b>	<b>VP</b>	<b>50% titularizable</b>
Optimista	78.036.884,80	39.018.442,40
Moderado	67.808.226,41	33.904.113,21
Pesimista	59.255.797,24	29.627.898,62

**Fuente:** Cédulas presupuestarias de ingreso 2006-2011.

**Elaboración:** Simón Curci.

El cuadro 26 muestra las proyecciones de la contribución especial de mejoras.

**Cuadro 26:** Valor presente proyección contribución especial de mejoras y monto titularizable

CEM	VP	50% titularizable
Optimista	62.342.331,13	31.171.165,57
Moderado	54.436.745,31	27.218.372,65
Pesimista	46.933.533,98	23.466.766,99

**Fuente:** Cédulas presupuestarias de ingreso 2006-2011.

**Elaboración:** Simón Curci.

El cuadro 27 muestra la proyección en el caso de la patente municipal

**Cuadro 27:** Valor presente proyección impuesto a la patente municipal y monto titularizable

Patente	VP	50% titularizable
Optimista	137.054.217,99	68.527.109,00
Moderado	119.822.435,47	59.911.217,73
Pesimista	105.131.677,76	52.565.838,88

**Fuente:** Cédulas presupuestarias de ingreso 2006-2011.

**Elaboración:** Simón Curci.

Por seguridad y normativa se debe trabajar con el escenario pesimista. De los tres impuestos traídos a valor presente, la patente es el que le significaría mayores ingresos al Municipio en caso de que se realice la titularización. En un año se podría conseguir el doble de ingresos de lo que se recaudaría normalmente.

Las tasas de interés para una titularización suelen ser menores, que las que cobran los bancos comerciales, por lo cual para la empresa privada que tenga las capacidades es una buena opción de endeudamiento. Sin embargo el Municipio no se endeuda con bancos comerciales, como se vio anteriormente esto se lo realiza en entidades públicas u organismos multilaterales. Las tasas de estos últimos son mucho más bajas y los plazos mayores, lo que financieramente representaría una mejor opción. Pero el endeudamiento con estos organismos es limitado desde el punto de vista que existen cupos determinados, los mismos que son asignados en negociaciones interinstitucionales.

El endeudamiento por parte del sector público, las tasas y plazos suelen ser parecidos a la titularización, pero la capacidad de este puede ser limitada. Por lo que la titularización puede considerarse una opción.

Más allá de la conveniencia financiera, las titularizaciones pueden ser beneficiosas, ya que al vender los papeles al público se buscaría que la ciudadanía se sienta más identificada al proyecto, ya que es un inversor por decisión, no como los impuestos que son una obligación. Además se estaría abriendo más el mercado de valores, como una opción de inversión para la ciudadanía.

Sin embargo existen ciertos riesgos que podrían existir en la titularización. El primero y más delicado es que no se pudiese vender la totalidad de la emisión. En el supuesto de que sean los USD 52 millones que da el escenario pesimista para los flujos del impuesto a la patente, es una emisión alta para el mercado existente. Si bien hay casos de mayores colocaciones como es el caso de Nestlé, la mayoría son por montos menores.

El segundo riesgo es el costo de oportunidad de la liquidez. Ya que el Municipio no puede utilizar el 50% restante, ya que el mismo queda en garantía y se va liberando en el tiempo. Esto no sucede con los préstamos, ya que el servicio de la deuda no se encuentra atado a ningún ingreso en específico y el Municipio puede manejar la liquidez con mayor flexibilidad.

## **6.3 Impuesto a la plusvalía**

El objetivo de una obra pública es mejorar la calidad de vida de la población en su conjunto, es decir un beneficio colectivo. Sin embargo e indudablemente las obras realizadas por el Municipio en muchos casos generan un beneficio para un particular según donde se realicen dichas obras. Es así que una obra pública puede provocar la revalorización de los predios, sin que exista ninguna inversión del dueño del predio. Un ejemplo es la construcción de una nueva carretera. El fin de realizar la carretera es ayudar a una mejor movilización por parte de la ciudadanía, pero involuntariamente los predios cercanos a la carretera normalmente se revalorizarán ya que tienen una mejor vía de acceso.

Por otro lado la normativa vigente le da la facultad a los Municipios del país a través de sus respectivos Concejos a regular y controlar el uso de suelo, así como establecer el régimen urbanístico de la tierra. Históricamente la ciudad ha crecido sin mayor control, si bien existieron varias normativas reguladoras, ninguna tuvo la capacidad de adaptarse a la velocidad de crecimiento de la ciudad, lo que ha provocado un crecimiento desordenado donde existe incompatibilidad del uso del suelo en un mismo sector.

Es decir que el Municipio puede modificar el uso de suelo, con fines básicamente urbanísticos, pero a su vez estos cambios pueden generar también una revalorización de los predios donde se cambie el uso de suelo, lo que al final se traduce en una plusvalía. En Cali por ejemplo, el municipio decidió expandir sus límites urbanos, además de invertir en la provisión de servicios públicos para incentivar al sector privado a construir viviendas de interés social. El simple anuncio de dicho plan, provoco que los terrenos se revalorizaran en un 300% y además provoco que dichos sectores sean ocupados por sector de medianos y altos ingresos, muy diferente a la idea planteada inicialmente.

Uno de los grandes desafíos a nivel municipal, no solo del Ecuador, sino de gran parte de Latinoamérica, es como “apropiarse” de dicha plusvalía. Bajo el concepto que la misma se genera gracias a la inversión pública y no por efectos de mejoras en el inmueble.

El COOTAD contempla la existencia del impuesto a la plusvalía. El cual tendrá como límite máximo el 10%. Actualmente la ordenanza que regula este impuesto establece los porcentajes en 4% para las personas naturales o jurídicas que se dediquen al negocio inmobiliario y en 0,5% a las personas que no.

Actualmente en el país y especialmente la ciudad está experimentando un crecimiento de la construcción, inclusive este sector ha impulsado en gran medida el crecimiento económico.

Es por esta misma razón que es el mejor momento para proponer ciertas normativas que permitan a los Municipios fondearse para recuperar las inversiones y de esta manera poder seguir con sus planes de inversión.

El Municipio cuenta con una extensa normativa para el caso de ordenamiento territorial. En primer lugar, el Plan de Ordenamiento Territorial, es cual tiene como objetivo central mejorar la calidad de vida a través de planeamiento y gestión territorial y establece los grandes lineamientos sobre la gestión territorial.

El plan de uso de suelo (PUOS), el mismo que zonifica a la ciudad, regulando el suelo de los diferentes sectores y estableciendo el número de pisos por edificación permitidos en cada sector.

También cuenta con la ordenanza de “Régimen administrativo de incremento de número de pisos y captación del incremento patrimonial por suelo creado en el Distrito Metropolitano de Quito” el cual establece el procedimiento administrativo para el incremento de número de pisos en las edificaciones que según el PUOS se permitan y ya establece la captación del incremento.

Para esto establece una fórmula que incluye la superficie total del terreno, el área útil de construcción, área de construcción de pisos a incrementarse y el AIVA (valor de áreas de intervención valorativas). Además establece que pueden existir diferentes mecanismos de pago, ya sea través de recursos monetarios, compensación en obras de infraestructura social e inclusive en compensación a través de suelo.

Además el Municipio cuenta con una normativa para la valoración de; suelo urbano y rural, así como también para la valoración de lotes, de construcciones y adicional de predios y para la determinación de los avalúos. El cuál es resultante de la sumatoria de todos los anteriores.

Esto muestra que el Municipio cuenta con una importante normativa, la cual ya manifiesta la intención de recuperar la plusvalía pero todavía no se logra concretar dicho objetivo.

Para el mismo el Municipio debe proponer una normativa para la captación. Esta además debería ser Ley, es decir aprobada por el legislativo a nivel nacional. Con esto se evitaría que exista una competencia entre los distintos municipios para atraer la inversión, ya que cualquier nuevo tributo puede generar un rechazo principalmente de los inversores que son los que actualmente se llevan los beneficios.

Si bien pueden existir muchas consideraciones para la apropiación de la garantía. La idea básica es crear un tributo, que exija el pago de un porcentaje, el mismo que en el caso de Colombia llega hasta el 50% de la plusvalía. Que sería la diferencia entre el avalúo antes de determinada obra, cambio de uso de suelo ó incremento de número de pisos.

Sin embargo no es tan sencillo este procedimiento ya que existen varias dificultades. La primera es la necesidad de contar con un avalúo muy bien estructurado técnicamente. Si bien el Municipio estableció los valores de los predios para el bienio 2012-2013, todavía hay que trabajar entre la diferencia que existe entre los avalúos catastrales y comerciales sea mínima. Si esto no se da y por más que se logre obtener la plusvalía, esta podrá ser mínima comparada a la que está obteniendo el dueño del predio.

Además por ley los avalúos son bianuales, por lo tanto si alguna obra produjo una plusvalía, pero se da la venta del predio en el año que no se debía actualizar los avalúos parecería que no existió incremento. Además se debe contar con una herramienta que permita decretar el valor del inmueble de manera continua, y ágil.

Es necesario definir las inversiones que generen plusvalía. El Concejo Metropolitano debe aprobar todos los años un plan operativo anual (POA) y plurianual, en el mismo que se determinan los proyectos que se van a realizar durante ese año. En esos mismos planes se debería considerar que obras pudieran ser consideradas en caso de que exista plusvalía. Además hay que considerar que el Municipio invierte la mayoría de sus recursos a través de sus empresas públicas municipales y los proyectos que estos realizan se deben aprobar en los respectivos directorios y ahí determinar que obras aplican.

Eso en caso de obras concretas en localidades específicas, pero también existen obras a nivel distrital que sería importante definir cómo influyen en la plusvalía de toda la ciudad, sobretodo en momentos que el Municipio está comenzando emprendiendo grandes obras como el Metro de Quito que beneficiará a toda la ciudad. La otra opción es que estas sean consideradas como que no generan plusvalía.

La última gran dificultad es la parte política. Todo nuevo tributo tiene una connotación negativa. Es por esto que es importante que el ejercicio sea impulsado a nivel nacional y no local para dar igual de oportunidades a todos los Municipios. Además se debe explicar bien el concepto para que no parezca doble tributación, tanto con el impuesto predial como contribución especial de mejoras. En este caso el objetivo no es recuperar el valor de la obra, sino participar en la ganancia que obtiene el privado. Es decir que no está atado por ningún lado al valor de la inversión. Lo que se genere por plusvalía puede ser menor o mayor al costo de la obra. Por lo que no tiene porque confundirse con la contribución especial de mejoras



## Conclusiones

Del análisis realizado se pueden obtener varias conclusiones que deben ser analizadas para poder buscar las nuevas fuentes de financiamiento que requiere la ciudad.

La estructura de los ingresos municipales ha cambiado en el periodo de estudios, mientras que en el año 2006 los ingresos más significativos fueron los corrientes, para el año 2011 fueron los de capital. En gran medida esto se debió a los cambios legales que han existido más allá de cualquier otro factor. Ya que con la entrada en vigencia del COOTAD, la asignación del Gobierno Central es una sola y forma parte del presupuesto municipal, en cambio en los años anteriores ciertas transferencias se entregaban directamente a las entidades ejecutoras, como es el caso de Vida para Quito o FONSAL. Pero más allá de los cambios legales, hay que analizar esta estructura de ingresos ya que una alta dependencia del Gobierno Central puede ser peligroso para las arcas municipales considerando que estas dependen de los ingresos petroleros, ya sea por extracción o vía impuestos y la reducción en los precios internacionales podría afectar a las transferencias recibidas y de la misma manera a los proyectos impulsados.

Los ingresos corrientes han crecido cerca del 22%, impulsado en gran medida por los impuestos que crecieron en 73% desde el 2006 hasta el 2011. Si vemos esto podríamos decir que el Municipio de Quito ha aumentado fuertemente los impuestos, pero hay que ser cuidadosos con esa lectura, ya que este aumento de recaudación vino de la mano de un crecimiento en la base de contribuyentes, tanto en el catastro, como en patentes. Lo que demuestra que no existe un incremento por contribuyente tan pronunciado como la recaudación muestra.

El impuesto más significativo para el Municipio es el de la patente municipal, seguido por el 1,5 por mil a los activos totales. Esto sumado a la recaudación de impuestos en la ciudad por parte del Gobierno Central, demuestra la importancia económica que tiene Quito como ciudad.

También dentro de los ingresos corrientes, las tasas tienen una importante ponderación, estas han crecido en 13% en 5 años. Para el año 2011 se realizó una depuración de las tasas y es por esta razón que las tasas de seguridad, bomberos, registro sanitario y toxicología, así como también la de turismo, ya no son consideradas dentro de las mismas. Además es importante como las nuevas competencias en ciertos casos pueden significar una importante fuente de recursos como es el caso del Registro de la Propiedad. La tasa más importante es la Contribución Especial de Mejoras, pero se puede observar que esta tiene ciertos errores conceptuales que dificultan la lectura de estos datos. Además cuando se ven los gastos la inversión es más significativa que la recaudación por lo que no se estaría cumpliendo con el objetivo de la tasa de recuperar las inversiones, en gran medida esto se puede deber a la vinculación que existe entre esta y el impuesto predial que al pagarlo de manera conjunta la gente es más sensible al cobro de valores más altos.

Los ingresos de financiamiento no pueden ser analizados simplemente desde el crecimiento de los mismos, ya que estos deben estar en función de los grandes proyectos que tenga la ciudad, además hay que tener en cuenta la capacidad de pago del Municipio y si se endeuda en proporción en algún año específico la capacidad de pago no le permitirá tener otro endeudamiento de la misma magnitud.

Lo que sí se puede analizar es la fuente de financiamiento. Desde el punto de vista financiero con el escenario actual de las tasas de interés a nivel internacional por la crisis, es conveniente que un endeudamiento con multilaterales como CAF y BID, ya que los plazos son más largos y sus tasas de interés más bajas que al endeudarnos con créditos nacionales. Pero a la vez hay que considerar que dichos organismos tienen un cupo por país y no por gobierno autónomo descentralizado, por lo que muchas veces es el Ministerio de Finanzas el encargado de definir quién va a recibir dicho crédito, utilizando como mecanismo la concesión de la garantía soberana, ya que sin esta los organismos no realizan los préstamos. Adicionalmente se debe considerar que cuando se contrata un préstamo con cualquiera de estos organismos, los procesos de contratación son especiales, normalmente un requisito es que este abierta internacionalmente, lo que demora un poco más el inicio de la actividad.

Mientras tanto si bien es cierto que es más caro endeudarse a nivel local, trae ciertas ventajas. Primero no hay necesidad de garantía soberana y si bien el Ministerio también es parte del Directorio para la aprobación del préstamo y verifica la capacidad de pago, al no dar garantía soberana no es tan determinante. Los procesos de contratación son los mismos dictados por el Instituto de Compras Públicas, por lo que primero participan los locales, lo cual no solo es más rápido en términos de contratación, sino que también se impulsa al desarrollo de la industria local. Por último y más desde una visión de país, los recursos se quedan en el país después del pago de la deuda para poder seguir invirtiendo.

En la planificación y ejecución del presupuesto se puede ver que en los últimos años hay una especie de sobreestimación a principios de año, ya que el presupuesto liquidado termina siendo menor. Aunque la diferencia nunca es más del 7%, hay que tener cuidado de generar expectativas de ingresos que no se van a tener. Mientras tanto la ejecución siempre ha estado por niveles encima al 80% lo cual demuestra una importante estimación. Sin embargo todavía hay que mejorar para que la ejecución sea lo más cercana posible a la planificación.

Sin duda el crecimiento del presupuesto general del Estado es importante para el Municipio ya que se traduce en mayores transferencias, pero hay que mostrar la importancia de Quito en el presupuesto del Estado para poder debatir las fórmulas de reparto de recursos.

La fórmula del COOTAD va hacia una mayor equidad entre los Gobiernos Autónomos Descentralizados y si bien es muy complicado que llegue a cumplir su objetivo. Es vital que los Municipios más grandes sean solidarios, pero también hay que ver que casi el 50% del país se radica en Quito y Guayaquil hay que analizar las maneras de cambiar dicha lógica pero no necesariamente a través de transferencias, ya que si bien es cierto que gran parte de la población es migrante las nuevas generaciones ya son quiteñas y no regresarán a sus lugares de origen. También los indicadores utilizados como el de necesidades básicas insatisfechas no deben ser generalizados para los Gobiernos Autónomos Descentralizados, ya que estas son cambiantes y más entre los distintos lugares.

El análisis del gasto es más complejo debido a que el Municipio ejecuta a través de otras entidades, en su mayoría empresas públicas que no se reflejan en el presupuesto, solo a través de las transferencias. Pero al hacerlo así tampoco se puede conocer si existe uso eficiente de los recursos. Aún así vemos que los gastos fijos pueden ser asumidos por los ingresos sin dificultades.

Los ingresos y gastos obviamente tienen relación por reglas básicas de presupuesto, sin embargo como se observa, los ingresos actuales no permiten financiar los grandes proyectos que tiene la ciudad. Es por esto que el Municipio debe buscar nuevas fuentes de financiamiento más allá de apretar a las tradicionales, para conseguir ingresos sin la necesidad de generar mayores tributos para la ciudadanía. Así como también deben priorizar su gasto respecto a las competencias. La normativa permite generar fuentes alternativas, inclusive fuentes que ya han sido utilizadas por otros municipios, como es el caso de la titularización en el Municipio de Guayaquil. Además se debe buscar acercamientos con el Gobierno Central y más en estos momentos que se comparte de una misma línea política, para que se puedan reconocer los esfuerzos que está haciendo el Municipio para la aplicación de un sus políticas.

El marco normativo, es extremadamente amplio, lo cual permite una especificidad importante en cada tema, pero el problema se da especialmente las relativas a las ordenanzas municipales las cuales son como normas dispersas, cada una apuntando a un objetivo específico. Esto provoca que sea complicado para el Municipio aplicar dicha normativa lo que termina generando una pérdida de autoridad y la creación de más ordenanzas en este caso para poder cubrir los huecos dejados anteriormente.

## Recomendaciones

Sin duda la primera recomendación es la importancia de realizar estudios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, ya que la mayoría de investigaciones son a nivel nacional y la situación del Gobierno Central. Si bien es cierto que esto debe empezar dentro de los propios gobiernos seccionales, se debe ampliar a los cuerpos académicos, para que existan propuestas serias en búsqueda de una descentralización adecuada que vaya en beneficio del ciudadano. Para buscar esa descentralización debemos buscar mecanismos para que sea sostenible en el tiempo. Para esto es vital la transparencia en la información, no solo en el sentido de que se encuentre disponible la misma, sino que sea una información fácil de entender para el ciudadano.

La planificación de la ciudad, debe guiarse desde las políticas, programas y metas como consta en el Plan de Desarrollo 2012-2022, pero a la vez se debe ver la realidad municipal desde el tema de ingresos. Lamentablemente la priorización de proyectos no puede venir dado únicamente por las necesidades de la ciudadanía, sino también condicionada con los recursos disponibles, de nada sirve un plan excelente sin que este sea realista.

Es necesario seguir buscando fuentes de financiamiento para poder satisfacer las necesidades existentes. Sin embargo y volviendo al primer punto es necesario realizar estudios de la capacidad contributiva de la ciudadanía y la carga fiscal que tiene un ciudadano con los impuestos locales y nacionales.

Al ver tanto el presupuesto municipal como nacional, podemos ver el crecimiento tributario que se ha experimentado estos últimos años. Pero hay que ser cuidadosos hasta donde hay como apretar. Buscar el punto que los tributos no se conviertan en desincentivos de tal magnitud que el ciudadano altere su comportamiento, ó busque alternativas de evasión y elusión.

Desde los ingresos propios hay que debatir el tema tributario desde un punto de vista técnico, sin perder el lado político y el punto de vista del contribuyente, y hay que lograr una política tributaria que cumpla con los principios de generalidad, igualdad y equidad que manda la misma Constitución. Un claro ejemplo es el impuesto predial. Las tablas de los años anteriores para el cobro del impuesto permitían una discrecionalidad total. Eso no solo era malo para el Municipio en cuanto recaudación sino para el ciudadano ya que no existía transparencia de lo que estaba pagando.

Si bien es cierto que las transferencias del Gobierno Central están designadas por ley pero hay que buscar los mecanismos para influir en estas básicamente a través de los factores de la fórmula, saliéndonos un poco de los indicadores tradicionales. Como para el caso de las necesidades básicas insatisfechas. Este indicador no debería ser medido de igual para todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados, ya que las necesidades básicas no son las mismas. Como ejemplos pueden estar la seguridad, el medio ambiente, las mismas que son necesidades básicas del ser humano más allá de las establecidas tradicionalmente.

Otra recomendación para el incremento de ingresos es la de ir a la autonomía que señala el COOTAD. Pero dicha decisión no puede estar establecida por la necesidad de mayores ingresos, sino de las implicaciones que es convertirse en un Distrito Metropolitano y la posibilidad de asumir dichas competencias. Cabe destacar que históricamente Quito ya ha

abarcado gran cantidad de competencias que no necesariamente le correspondía, por lo que actualmente no significaría ningún cambio significativo ir a la autonomía, pero también la administración actual es parte del oficialismo y capaz las decisiones se las toma en el marco de un proyecto de desarrollo nacional sin que esto merme el avance de la ciudad.

Es importante que en la planificación del presupuesto anual y plurianual se sea optimista y poner metas de recaudación importantes, pero también hay que ser muy realistas con las proyecciones para no crear falsas expectativas y peor aún afectar financieramente al Municipio, además un factor del reparto de la parte b) de la asignación del Gobierno Central establecida en el COOTAD es la capacidad fiscal. Y si difiere mucho el presupuesto presupuestado con el ejecutado se podría estar dando una mala señal.

## Referencias bibliográficas

Aghón, Gabriel y Cortés Patricia (s.f.), ***Descentralización y gobiernos municipales en América Latina***.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Constitución Política de la República del Ecuador 1998

Constitución del Ecuador 2008

Finot, Ivan (2001), ***Descentralización en América Latina: teoría y práctica***. Chile

Larraín, Felipe y Sachs Jeffrey (2006) ***Macroeconomía en la economía global*** (2ª ed.) Pearson. Prentice Hall

Larrea, Mario, ***Régimen Jurídico de la titularización de activos***. Ecuador. Ediciones legales

Levinson, Marc (2007), ***Guía de Mercados Financieros***. España. The Economist

Ley de desarrollo seccional.

Ley de mercado de valores

Ley de régimen municipal interno

Ley especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales.

Ley Orgánica de Régimen Municipal

Ley que otorga a través de donaciones voluntarias, participación en el impuesto a la renta a los Municipios y Consejos Provinciales.

Ministerio de Finanzas del Ecuador. Cédulas presupuestarias consolidadas al 31 de diciembre años 2006-2011.

Ministerio de Finanzas del Ecuador. Normas técnicas del presupuesto

Morales Quiroz, Adolfo (1985) ***Introducción al Derecho Tributario***. Ecuador

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Cédulas presupuestarias consolidadas al 31 de diciembre años 2006-2011

Ordenanzas Metropolitanas la 150, 232, 303 y 337 referentes al cobro del Impuesto Predial Urbano.

Ordenanzas Metropolitanas 166, 232, 303 y 307 referentes al cobro del Impuesto Predial Rural.

Ordenanzas Metropolitanas 135 y 339 referentes al cobro del Impuesto a la Patente Municipal.

Ordenanzas Metropolitanas 79 y 169 referentes al cobro de la Tasa de Seguridad Ciudadana.

Ordenanza Metropolitano 276 referente al cobro de la Tasa de Turismo.

Pacheco, Lucas (2004) ***Política Económica Un enfoque desde la economía política*** (2ª ed). Ecuador. Letramia Editorial.

Prospecto de Oferta Pública, ***Fideicomiso mercantil con fines de titularización-Municipalidad de Guayaquil-Proyecto pavimentación de calles, programas, de obras populares provisionales emergentes para 26 sectores en áreas marginales de Guayaquil***

Peterson, George (2008), ***La plusvalía de la tierra como opción para el financiamiento de la infraestructura urbana***. Gridlines

Recuperado de <http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/Gridlines-40-Spanish.pdf>

Sistema rehosting (Sistema informático del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito)

Smolka, Martim y Mullahy Laura (2007), ***Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina***. Lincoln Institute of Land Policy

Stiglitz, Joseph (1988) ***La Economía del Sector Público*** (2ª ed). España. Antoni Bosch

Valenzuela, Juan ***Descentralización Fiscal: Los ingresos Municipales y regionales en Chile*** Naciones Unidas

Vejarano, María Clara (2007) ***Bogotá D.C primera experiencia de la recuperación de la plusvalía urbana para la colectividad, en el marco de la Ley de Desarrollo Territorial. ACE Arquitectura, ciudad, entorno***

Recuperado de:

[http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/5636/1/5\\_mariacravejerano.pdf](http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/5636/1/5_mariacravejerano.pdf)